

Rechtbank Amsterdam  
Zaaknummer: C/13/766933 / HA ZA 25/896  
Zitting: 18 februari 2026

**CONCLUSIE VAN ANTWOORD**

*inzake:*

1. de naamloze vennootschap  
**ING Groep N.V.**,  
statutair gevestigd te Amsterdam,
2. de naamloze vennootschap  
**ING Bank N.V.**  
statutair gevestigd te Amsterdam (samen met ING Groep N.V. "**ING**"),

gedaagden,  
advocaat: mr. D.C. Roessingh

*tegen:*

de vereniging  
Vereniging Milieudefensie,  
statutair gevestigd te Amsterdam ("**Milieudefensie**"),

eiseres,  
advocaten: mr. R.H.J. Cox en mr. P. Heemskerk

Inhoudsopgave	Pagina
<b>1 KERN VAN DE ZAAK .....</b>	<b>1</b>
1.1 Het belang van het tegengaan van klimaatverandering .....	1
1.2 ING's rol bij de klimaattransitie .....	3
1.3 Waarom ING het niet eens is met de benadering van Milieudefensie ...	5
1.3.1 Ondernemingen dragen op eigen wijze bij aan de klimaattransitie met inachtneming van wetgeving; er is niet één enkele rechtmatige manier .....	5
1.3.2 Milieudefensie's ongeschreven algemene normen zijn (i) in strijd met het wettelijke klimaatbeleid; (ii) niet gebaseerd op consensus; en (iii) ineffectief .....	7
1.4 ING zet zich in voor de klimaattransitie en het ondersteunen van vermindering van werkelijke uitstoot.....	14
1.5 Opbouw en omvang van deze CvA .....	14
 <b>DEEL I CONTEXT VAN DEZE PROCEDURE .....</b>	 <b>18</b>
 <b>2 HET EUROPESE KLIMAATBELEID.....</b>	 <b>18</b>
2.1 Het Parijsakkoord: discretie voor staten in nationale transitieplanning	20
2.2 Het EU-klimaatbeleid: het Sustainable Finance Action Plan, de Green Deal, de Europese Klimaatwet en het Fit for 55-pakket.....	23
2.3 Het EU-klimaatbeleid is gericht op het realiseren van een brede klimaattransitie die tot vermindering van uitstoot in de reële economie moet leiden.....	26
2.4 Uitvoering van de Green Deal: sectorale regulering en sector-agnostische marktwerking door rapportage en <i>due diligence</i> ...	28
2.5 Financiering van de klimaattransitie en de rol van banken, inclusief de noodzaak van beheersing van klimaatrisico's.....	38
2.6 Voortdurende belangenafweging van de EU met recente focus op concurrentiepositie en energiezekerheid .....	42
2.7 Het EU-klimaatbeleid respecteert verkeersvrijheden en het <i>level playing field</i> .....	44
2.8 Conclusie: het EU-klimaatbeleid is het resultaat van een belangenafweging met aandacht voor een gezonde financiële sector	46
 <b>3 HET NEDERLANDSE KLIMAATBELEID .....</b>	 <b>47</b>
3.1 Het Nederlandse klimaatbeleid: sectorale maatregelen gebaseerd op marktmechanismen en subsidies .....	48
3.2 De Nederlandse wetgever wil geen 'nationale koppen' op het EU-beleid .....	51

3.3	De Nederlandse wetgever wijst individuele reductieverplichtingen voor bedrijven meermaals af .....	52
3.4	Geen aanvullende maatregelen voor financiële sector .....	53
3.5	De Nederlandse wetgever is genoodzaakt andere belangen bij beleidskeuzes te betrekken .....	55
3.6	Conclusie: het Nederlandse klimaatbeleid richt zich op transitie in de reële economie en sluit aan bij EU-klimaatbeleid .....	56
<b>4</b>	<b>DE MAATSCHAPPELIJKE ROL VAN BANKEN EN HET PRUDENTIEEL KADER .....</b>	<b>57</b>
4.1	Banken hebben een brede maatschappelijke rol .....	57
4.2	De maatschappelijke rol van banken vereist gezonde banken en een gezond financieel systeem .....	59
4.3	Het prudentieel kader waarborgt gezonde banken en een gezond financieel systeem .....	61
4.4	De ECB houdt toezicht op banken.....	65
4.5	Naast banken kan kapitaal ook worden verschaft door andere, minder geregleerde, financiers .....	66
4.6	Conclusie: banken dienen, voor de klimaattransitie essentiële, financiële stabiliteit .....	67
<b>5</b>	<b>VRIJWILLIGE INITIATIEVEN .....</b>	<b>68</b>
5.1	De OESO-richtlijnen en de UNGPs: <i>due diligence</i> naar negatieve gevolgen bedrijfsactiviteiten .....	70
5.2	<i>Carbon accounting</i> : het identificeren en alloceren van emissies .....	73
5.3	Transitieplanning: verschillende manieren van invulling transitieplanning door ondernemingen .....	81
5.4	Conclusie: Vrijwillige Initiatieven laten een grote mate van divergentie zien.....	88
<b>DEEL II</b>	<b>ING'S KLIMAATAANPAK.....</b>	<b>90</b>
<b>6</b>	<b>ING'S KLIMAATAANPAK TOONT HET BELANG DAT ING HECHT AAN HET VERVULLEN VAN HAAR ROL IN DE KLIMAATTRANSITIE.....</b>	<b>90</b>
6.1	ING is een bank en heeft daarom een geringe operationele uitstoot ...	91
6.2	ING's algehele klimaataanpak en rol in de klimaattransitie .....	93
6.3	ING's aanpak voor uitstoot van haarzelf en haar portfolio .....	97
6.3.1	ING reduceert Operationele Emissies .....	98
6.3.2	De Terra aanpak richt zich op de meest koolstof-intensieve delen van ING's leningenportefeuille .....	98
6.4	ING's klimaataanpak op klantniveau: <i>client engagement</i> .....	103

6.5	De aanpak van ING is dynamisch .....	104
6.6	ING's klimaataanpak in verhouding tot andere banken en actoren in de klimaattransitie .....	105
6.7	Conclusie: ING draagt bij aan de klimaattransitie .....	106
<b>DEEL III</b>	<b>DE BEWEERDELIJKE RECHTSPLICHTEN VAN MILIEUDEFENSIE BESTAAN NIET .....</b>	<b>108</b>
<b>7</b>	<b>DE VORDERINGEN VAN MILIEUDEFENSIE .....</b>	<b>108</b>
7.1	De Beweerdelijke Rechtsplichten .....	109
7.1.1	De Gevorderde Maatregelen zijn volgens Milieudefensie rechtsplichten .....	109
7.1.2	Het is onduidelijk voor wie de Beweerdelijke Rechtsplichten gelden.....	110
7.2	Reductievorderingen .....	110
7.3	Uitsluitingsvorderingen .....	114
7.4	CTP vordering .....	116
7.5	De (meer) subsidiaire ongeschreven normen van Milieudefensie .....	116
7.6	Conclusie: Milieudefensie heeft een web van vorderingen geformuleerd met vele (combinaties van) sub-elementen .....	117
<b>8</b>	<b>HET JURIDISCH BEOORDELINGSKADER VOOR ONGESCHREVEN NORMEN .....</b>	<b>118</b>
8.1	Milieudefensie probeert algemene ongeschreven rechtsregels te laten vaststellen .....	119
8.2	Aan ongeschreven recht worden specifieke eisen gesteld .....	122
8.2.1	Geen conflict met het wettelijk stelsel of rechtspolitieke keuzes .....	123
8.2.2	Over ongeschreven recht bestaat een hoge mate van consensus .....	129
8.2.3	Ongeschreven recht is effectief in het adresseren van het te reguleren probleem .....	130
8.3	Milieudefensie kan de eisen voor ongeschreven recht niet omzeilen met een beroep op de zorgvuldigheidsnorm .....	132
8.3.1	De vereisten voor ongeschreven recht gelden onverkort bij de invulling van zorgvuldigheidsnormen .....	132
8.3.2	Alle objectieve aanknopingspunten moeten worden betrokken en in hun onderlinge verhouding worden gezien .....	135
8.3.3	De gevaarzettingssleer is geen geschikte methode voor de beoordeling van het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten .....	136

8.4	Conclusie: de Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen enkel bestaan als zij passen in het wettelijk stelsel, kenbaar zijn, en effectief .....	139
<b>9</b>	<b>DE BEWEERDELIJKE RECHTSPLICHTEN CONFLICTEREN MET HET GESCHREVEN RECHT EN DE DOOR DE WETGEVER GEMAAKTE KEUZES</b>	<b>140</b>
9.1	Er is geen leemte in de wet en de Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren op fundamentele wijze met de aanpak van de wetgever	141
9.1.1	Er is geen sprake van een leemte .....	141
9.1.2	Er is geen ruimte voor rechtspolitieke keuzes en algemene regelingen.....	142
9.1.3	De Beweerdelijke Rechtsplichten druisen in tegen de door de wetgever gekozen aanpak.....	143
9.1.4	Een beroep op de horizontale werking van mensenrechten kan de omissies in Milieudefensie's betoog niet repareren .....	147
9.1.5	Conclusie: de Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen niet bestaan.....	149
9.2	De Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren met klimaatwetgeving	149
9.2.1	De Reductievorderingen conflicteren met klimaatwetgeving	150
9.2.2	De Uitsluitingsvorderingen conflicteren met klimaatwetgeving en energiebeleid .....	155
9.2.2.1	"Nieuwe Fossiele Projecten" zijn rechtmatig en passen binnen het energiebeleid van de overheid.....	156
9.2.2.2	Het uitsluiten van ondernemingen die betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten" doorkruist klimaatwetgeving .....	157
9.2.3	De CTP vordering conflicteert met klimaatwetgeving .....	161
9.3	Conflicten met bancaire en prudentiële wetgeving .....	162
9.3.1	De Beweerdelijke Rechtsplichten maken een effectieve naleving van het prudentieel kader onmogelijk .....	162
9.3.2	Gevorderde Maatregelen verhinderen solide en zorgvuldige besluitvormingsprocessen .....	169
9.3.3	De Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren met ING's (zorg)plichten richting klanten.....	170
9.4	De Beweerdelijke Rechtsplichten vormen een ongerechtvaardigde beperking van het vrije verkeer van diensten en kapitaal .....	171
9.5	Conclusie: de Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan voor geen enkele onderneming, laat staan voor banken .....	176
<b>10</b>	<b>GEEN CONSENSUS OVER BEWEERDELIJKE RECHTSPLICHTEN .....</b>	<b>178</b>
10.1	Beweerdelijke Rechtsplichten zijn niet 'algemeen aanvaard' .....	179

10.2	Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen niet worden afgeleid uit algemene richtlijnen en rechtsbeginselen .....	181
10.2.1	Parijsdoelstelling is geen ijkpunt waaruit de Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen worden afgeleid .....	182
10.2.2	Transitiepaden bieden geen afzonderlijk aanknopingspunt ..	183
10.2.3	Milieudefensie's algemene rechtsbeginselen ondersteunen de gedetailleerde Beweerdelijke Rechtsplichten niet.....	192
10.3	Vrijwillige Initiatieven ondersteunen de Gevorderde Maatregelen niet .....	196
10.3.1	Vrijwillige Initiatieven voor 'non-state actors' benadrukken de vrijwillige aard van dit handelen.....	196
10.3.2	Vrijwillige Initiatieven spreken Reductievorderingen tegen ...	200
10.3.3	Geen consensus over Uitsluitingsvorderingen.....	209
10.3.4	Vrijwillige Initiatieven spreken CTP vordering tegen.....	217
10.3.5	Geen consensus over de elementen van de Gevorderde Maatregelen, laat staan de combinatie daarvan .....	219
10.3.6	Onmogelijkheid tot nakoming spreekt het bestaan van een resultaatsverplichting tegen.....	219
10.4	Conclusie: de Beweerdelijke Rechtsplichten zijn niet evident en kenbaar .....	222
<b>11</b>	<b>DE BEWEERDELIJKE RECHTSPLICHTEN LEIDEN NIET TOT WERKELIJKE EMISSIEREDUCTIE EN HEBBEN MAATSCHAPPELIJKE GEVOLGEN.....</b>	<b>224</b>
11.1	Reductie van gerapporteerde Scope 3, Cat. 15 emissies leidt als zodanig niet tot daadwerkelijke vermindering van uitstoot.....	227
11.2	ING kan klanten niet dwingen te verduurzamen in lijn met de Reductievorderingen, waardoor zij leiden tot uitsluiting.....	232
11.3	Categorische en rigoureuze uitsluiting leidt niet tot werkelijke emissiereducties, maar tot <i>paper decarbonisation</i> .....	236
11.3.1	Indirecte effecten op werkelijke emissies zijn onaannemelijk	237
11.3.2	Geen empirisch bewijs voor effect op werkelijke emissiereducties.....	240
11.3.3	Categorische en rigoureuze uitsluiting leidt alleen tot <i>paper decarbonisation</i> waarvoor juist wordt gewaarschuwd.....	242
11.4	Beweerdelijke Rechtsplichten beperken een ondersteunende rol van banken in de klimaattransitie .....	244
11.5	Gevolgen voor de maatschappij .....	248
11.6	Risico's voor banken en de bancaire sector .....	254
11.6.1	De Beweerdelijke Rechtsplichten riskeren negatieve gevolgen voor de financiële positie van banken.....	255

11.6.2	De Beweerdelijke Rechtsplichten riskeren negatieve gevolgen voor het financieel stelsel .....	258
11.7	Conclusie: geen effectieve en verantwoorde bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering .....	261
<b>DEEL IV</b>	<b>DE VORDERINGEN VAN MILIEUDEFENSIE ZIJN NIET TOEWIJSBAAR .....</b>	<b>263</b>
<b>12</b>	<b>DE BEWEERDELIJKE RECHTSPLICHTEN BESTAAN NIET .....</b>	<b>263</b>
12.1	Overkoepelend verweer: de Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan niet, ongeacht de grond die Milieudefensie daartoe aanvoert .....	264
12.2	Specifieke verweren: geen van de elementen van de Beweerdelijke Rechtsplichten kan tot rechtsplicht worden verheven .....	268
12.2.1	Reductievorderingen: geen van de elementen voldoet aan vereisten voor ongeschreven normen .....	269
12.2.2	Uitsluitingsvorderingen: geen van de afzonderlijke elementen vormt een rechtsplicht .....	273
12.2.3	CTP vordering: geen enkele aanwijzing voor het bestaan daarvan .....	275
<b>13</b>	<b>MILIEUDEFENSIE IS NIET-ONTVANKELIJK, DE GEVORDERDE BEVELEN ZIJN NIET TOEWIJSBAAR EN ZIJN NIET UITVOERBAAR BIJ VOORRAAD .....</b>	<b>277</b>
13.1	Milieudefensie is niet-ontvankelijk in deze procedure .....	278
13.2	Aan de vereisten voor een rechterlijk bevel is niet voldaan .....	283
13.2.1	Op ING rust geen rechtsplicht .....	283
13.2.2	De Gevorderde Bevelen zijn onvoldoende concreet geformuleerd .....	284
13.2.3	De Gevorderde Bevelen hebben onvoldoende feitelijk effect .....	287
13.2.4	De Gevorderde Bevelen zijn onuitvoerbaar .....	291
13.2.5	Gezien de strikte prudentiële verplichtingen van ING kunnen de Gevorderde Bevelen niet worden toegewezen .....	292
13.3	Geen uitvoerbaarverklaring bij voorraad .....	293
<b>14</b>	<b>AFSLUITENDE OPMERKINGEN EN CONCLUSIE .....</b>	<b>296</b>
<b>BIJLAGE 1</b>	<b>DEFINITIES .....</b>	<b>319</b>
<b>BIJLAGE 2</b>	<b>UITVERGROOTTE FIGUREN IN DE CVA .....</b>	<b>329</b>
<b>BIJLAGE 3</b>	<b>OVERZICHT VAN EMISSIEREDUCTIEDOELSTELLINGEN EU-LIDSTATEN IN 2030 TEN OPZICHTE VAN 2005 .....</b>	<b>343</b>

## 1 KERN VAN DE ZAAK

1. Met deze conclusie van antwoord (de "CvA")<sup>1</sup> reageert ING op de dagvaarding die Milieudefensie op 28 maart 2025 heeft uitgebracht (de "Dagvaarding").

### 1.1 Het belang van het tegengaan van klimaatverandering

2. Klimaatverandering vormt een groot gevaar voor onze samenleving. Wetenschappelijke inzichten laten zien dat opwarming van de aarde risico's met zich brengt, zoals een stijging van de zeespiegel, een verhoogd risico op natuurrampen en risico's voor de mondiale voedselvoorziening. Klimaatverandering wordt veroorzaakt door verhoogde concentraties broeikasgassen in de atmosfeer. Om klimaatverandering terug te dringen, zal wereldwijd de uitstoot van broeikasgassen naar de atmosfeer moeten worden verminderd.
3. De urgentie van het tegengaan van klimaatverandering werd onderstreept door het Parijsakkoord. De verdragsluitende staten spraken in 2015 af zich in te zetten de stijging van de wereldwijde, gemiddelde, temperatuur ruim onder 2 °C te houden ten opzichte van het pre-industriële niveau en te blijven streven de stijging te beperken tot 1,5 °C. Door de temperatuurstijging te beperken, kunnen veel van de door klimaatverandering veroorzaakte risico's worden beperkt. Het is op grond van het Parijsakkoord aan de verdragsluitende staten om te bepalen welke maatregelen zij zullen (en kunnen) nemen om hieraan bij te dragen. Alleen staten zelf zijn gerechtigd en in staat om alle relevante (bijvoorbeeld sociale of economische) belangen af te wegen. Op basis van die belangenafweging en de financiële en technologische mogelijkheden van een staat, mogen staten zelf kiezen voor de meest (kosten)effectieve maatregelen.
4. Het behalen van de doelstelling van het Parijsakkoord vereist een "*economic and social transformation*".<sup>2</sup> Grootschalige mondiale transitie moeten de uitstoot van broeikasgassen verlagen om tot een '*low-carbon economy*' te komen. Dat vergt een energietransitie, waarbij het wereldwijde gebruik van fossiele energiebronnen drastisch wordt verlaagd en uiteindelijk volledig uitgefaseerd. Dat betekent bijvoorbeeld dat huizen niet meer worden verwarmd met gas maar met warmtepompen die elektriciteit gebruiken die duurzaam wordt opgewekt, en dat een staalfabriek voor het verhittingsproces overstapt van kolen (hoogste emissies) naar gas (minder emissies) en uiteindelijk naar een duurzame energiebron (laagste emissies). Ook moet een voedseltransitie plaatsvinden, om bijvoorbeeld de uitstoot van broeikasgassen die gepaard gaat met veehouderij voor vleesproductie te verminderen.

---

<sup>1</sup> In dit hoofdstuk worden gedefinieerde termen gebruikt die later in deze CvA nader worden geduid. Bijlage 1 bij deze CvA bevat de lijst met gedefinieerde termen.

<sup>2</sup> Zie nr. 67 hierna.

5. Deze transities moeten versnellen, maar kunnen niet te rigoureuus en abrupt gebeuren. Een groot deel van de wereldbevolking is nog afhankelijk van fossiele energiebronnen, bestaande voedselproductie en andere industriële processen. Verduurzaming kan daarom niet van de ene op de andere dag plaatsvinden, en bovendien niet op een geïsoleerde wijze zonder algehele verduurzaming van het systeem. Die verduurzaming moet stapsgewijs plaatsvinden om te kunnen verzekeren dat de duurzame alternatieven voorhanden en betaalbaar zijn zodat wereldwijd in primaire levensbehoeften kan worden voorzien. In de afgelopen decennia is daarom op grote schaal geïnvesteerd in de verschillende transities.
6. Het tempo en de ontwikkeling van de klimaattransitie is inherent onzeker. Hoe die transitie zich in de toekomst zal voltrekken, hangt bijvoorbeeld af van de mate waarin de wereldbevolking en de mondiale energiebehoefte groeit, van economische ontwikkelingen en van technologische ontwikkelingen. Het is daarbij, zoals hiervoor besproken, onder het Parijsakkoord aan de verdragsluitende staten zelf overgelaten om te bepalen hoe zij hun deel van de doelstelling willen bereiken. Staten houden bij de te maken afwegingen niet alleen rekening met het klimaatbelang, maar ook met belangen als energiezekerheid en betaalbaarheid, voldoende voedselvoorziening, werkgelegenheid en de veiligheid van hun bevolking. Voorspellingen over hoe de transities en onderliggende afwegingen zullen uitvallen zijn niet goed te maken, zoals de turbulente ontwikkelingen sinds 2020 bevestigen. Overheden en wetgevers hebben sinds die tijd bijvoorbeeld hun beleidsvrijheid gebruikt om de energievoorziening en -onafhankelijkheid, binnenlandse industriële productie van essentiële goederen en defensie en veiligheid te stimuleren. Dergelijke op voorhand niet te voorspellen ontwikkelingen hebben nationaal en wereldwijd een sterke invloed op het verloop van de transities in alle delen van de economie.
7. Een succesvolle klimaattransitie is bovendien alleen mogelijk door middel van grote investeringen. Tegen de achtergrond van inherente onzekerheid van de transitie moeten die investeringen worden opgebracht. Huishoudens en bedrijven verduurzamen, bijvoorbeeld, door aanschaf van een warmtepomp en isolatie voor de verwarming van woningen en bedrijfspanden. Die warmtepomp is alleen echt duurzaam als duurzame elektriciteit voorhanden is, waarvoor de productie, het transport en de leveringszekerheid daarvan nodig is. Daarbij komt dat niet alle huishoudens en bedrijven hetzelfde startpunt of dezelfde middelen hebben. Zij zullen op verschillende manieren en snelheden verduurzamen. Sommige woningen of activiteiten hebben een lagere broeikasgasuitstoot dan andere en vergen dus amper investeringen, terwijl de verduurzaming van andere woningen en bedrijven forse lange termijn investeringen nodig kunnen hebben. Soms is de benodigde technologie of infrastructuur nog niet beschikbaar – bijvoorbeeld door congestie van het elektriciteitsnet – of zullen investeringen bijvoorbeeld eerst tot een toename van uitstoot, of pas na vele jaren tot de beoogde verminderde broeikasgasuitstoot, leiden.

8. De wetgever, en in het verlengde daarvan de maatschappij, heeft er daarbij voor gekozen de bestaande economie te verduurzamen, en niet te beëindigen. Burgers willen hun huis kunnen blijven verwarmen en een auto kunnen kopen. Er is cement en staal nodig om woningen, vliegtuigen en kerncentrales te bouwen. Er is productie, transport en verpakking van levensmiddelen nodig en van talloze andere producten die worden gebruikt. Die activiteiten zijn dus niet verboden. Zij zullen in een transitie moeten worden verduurzaamd, en wetgevers kiezen een passende aanpak om die verduurzaming te bewerkstelligen, aanmoedigen en ondersteunen.
9. De klimaattransitie als zodanig en individuele verduurzaming vergt investeringen, en dus kapitaal. De World Energy Outlook van het International Energy Agency raamt op dit moment voor de komende tien jaar investeringen van mondiaal, jaarlijks, USD 4,8 biljoen in de energietransitie. De EU verwacht dat jaarlijks EUR 700 miljard aan extra investeringen nodig zijn om de doelstellingen van haar klimaatbeleid en aanverwante wetgeving te bereiken. Beschikbaarheid van voldoende kapitaal is kortom een kernvoorwaarde voor verduurzaming.
10. Zoals het voorgaande laat zien, vindt vermindering van uitstoot plaats in de reële economie; dat wil zeggen, de delen van de economie buiten de financiële sector. Tegelijkertijd zal de reële economie in de komende jaren draaiende moeten blijven, zal niet iedere sector en onderneming met dezelfde snelheid verduurzamen, en zullen risico's in de markt – waaronder klimaatrisico – voldoende beheerst moeten blijven. De klimaattransitie moet op een ordentelijke manier plaatsvinden, zonder dat andere belangen uit het oog worden verloren. Die belangen zijn, onder meer, leveringszekerheid, betaalbaarheid van energie, en financiële en economische stabiliteit. Deze vitale belangen kunnen, aldus de wetgever, door de klimaattransitie niet terzijde worden geschoven. Er zijn daarnaast risico's die inherent zijn aan de klimaattransitie zelf. Ook die zullen beheersbaar en beheerst moeten blijven.

## **1.2 ING's rol bij de klimaattransitie**

11. ING heeft tegen deze achtergrond al jaren geleden klimaatverandering en de klimaattransitie tot kernonderdeel gemaakt van haar strategie. Daar zijn meerdere redenen voor. ING is een mondiaal opererende systeemrelevante bank met klanten in vele landen en sectoren. De klimaattransitie raakt ING en haar klanten op verschillende manieren. ING ziet daarom zowel ten behoeve van haar eigen positie, als ten behoeve van haar klanten, een belang in het ondersteunen van de klimaattransitie.
12. Voorop staat dat de klimaattransitie en klimaatverandering zoals gezegd risico's voor banken met zich brengen. Door klimaatverandering lopen bepaalde door banken gefinancierde activa bijvoorbeeld het risico om minder waard te worden. Een huis in een lagergelegen gebied dicht bij een rivier loopt een steeds groter

risico door overstroming. Een onderneming die voor bepaalde productieprocessen afhankelijk is van bepaalde grondstoffen uit warme gebieden, loopt het risico dat die grondstoffen door droogte minder of helemaal niet meer beschikbaar zijn in de toekomst. ING zal dergelijke fysieke risico's adequaat moeten beheersen, om de soliditeit en stabiliteit van haar bedrijfsmodel te waarborgen. Naast deze fysieke risico's, zijn er ook risico's inherent aan de transitie. Ook dat soort risico's zal ING moeten beheersen. De financiële crisis in 2008 liet zien dat financiële stabiliteit van banken van groot belang is om ontwrichtende systemische gevolgen in de hele economie te voorkomen. Om die reden heeft de wetgever gedetailleerde en vergaande prudentiële vereisten opgelegd aan banken, inclusief vereisten ten aanzien van klimaatrisico's.

13. De klimaattransitie is daarnaast ook commercieel interessant voor banken. Zoals gezegd is voor de verduurzaming van de economie veel kapitaal nodig. Banken kunnen hun klanten ondersteunen in die transitie en bij het financieren van hun verduurzamingsactiviteiten. Zo kunnen banken energieprojecten financieren en bedrijven die nieuwe technologieën ontwikkelen en zo nieuwe klantrelaties en kennis ontwikkelen. De klimaattransitie biedt dus ook vele mogelijkheden.
14. ING heeft om deze redenen in het afgelopen decennium een uitgebreide klimaataanpak ontwikkeld die zij jaar na jaar waar nodig aanscherpt en verbetert. Die aanpak is onder meer gericht op het verminderen van *werkelijke* uitstoot, in tegenstelling tot *papieren* emissies. Dat onderscheid is van belang. ING heeft, als bank, zelf relatief weinig werkelijke uitstoot – en ING doet het nodige om die werkelijke uitstoot te verminderen. De meeste emissies die ING rapporteert, zo'n 99,99% van de door haar gerapporteerde emissies, zijn emissies op papier, die een deel van de uitstoot van klanten weergeven. ING rapporteert deze emissies omdat deze op basis van principes van *carbon accounting* op papier aan ING worden gealloceerd. Als ING een klant financiert, dan wordt de uitstoot van die klant dus niet de uitstoot 'van' ING, maar ING krijgt een deel van die uitstoot aan haar gealloceerd. ING rapporteert die emissies dan als haar zogeheten Scope 3, Cat. 15 emissies.
15. ING richt zich er met haar aanpak dus op klanten te helpen bij het verlagen van hun werkelijke uitstoot naar de atmosfeer. Zo zorgt ING ervoor dat zij beschikbaar is om verduurzamingsmaatregelen van bijvoorbeeld huizen of fabrieken te financieren. Het verlagen van de door ING gerapporteerde emissies is niet een doel op zich. ING kan bijvoorbeeld vrijwel al haar papieren emissies laten verdwijnen door al haar hypotheek en zakelijke leningen af te stoten. Dat zou ING wellicht optisch neerzetten als 'goede' of 'groene' bank, maar in de echte wereld vindt er dan geen verduurzaming en dus vermindering van uitstoot plaats. De gebouwen en bedrijfsactiviteiten die gepaard gaan met uitstoot blijven dan immers gewoon bestaan. Als banken gedwongen zouden zijn hun papieren emissies te verlagen, dan heeft dat allerhande negatieve gevolgen waaronder

gevolgen voor de klimaattransitie zelf. Als een bank een fabriek voor warmtepompen financiert, stijgen de papieren emissies van die bank. Desondanks is het klimaat erbij gebaat, nu met de geproduceerde warmtepompen huizen kunnen worden verduurzaamd. Als banken dat soort financieringen niet meer willen verstrekken omdat zij hun balans 'schoon' willen houden van emissies, dan baat dat de klimaattransitie niet. Bovendien levert dat het risico op dat andere, minder gereguleerde, financiers die bedrijven wel gaan financieren.

16. ING stelt zich daarom bij haar klimaataanpak steeds de vraag hoe zij, mede gelet op haar rol als bank, de klimaattransitie daadwerkelijk en goed kan ondersteunen.
17. Daarbij komt dat ING een mondiale systeemrelevante bank is, als enige Nederlandse bank en met 28 andere banken in de wereld. ING heeft als gevolg daarvan ook andere essentiële publieke belangen te dienen, waaronder het belang van financiële stabiliteit. ING dient zelf solide te zijn en blijven, en draagt ook bij aan stabiliteit van de financiële sector. Deze stabiliteit is in zichzelf een randvoorwaarde voor verschillende maatschappelijke belangen, waaronder een ordelijke klimaattransitie. Een gezonde financiële sector is immers van belang voor het faciliteren van financiering voor de economie en de transitie daarvan.

### **1.3 Waarom ING het niet eens is met de benadering van Milieudefensie**

#### **1.3.1 Ondernemingen dragen op eigen wijze bij aan de klimaattransitie met inachtneming van wetgeving; er is niet één enkele rechtmatige manier**

18. Tegen de hiervoor geschetste achtergrond is ING van mening dat de vorderingen van Milieudefensie niet kunnen slagen. De verschillende transitie, samen met andere maatschappelijke ontwikkelingen, vergen regulering op basis van een gedegen belangenafweging door staten, en vervolgens individuele afwegingen en keuzes door ondernemingen.
19. Het is aan staten om te bepalen op welke wijze en met welke regels, beleid, beprijzing en stimulans klimaatverandering wordt geadresseerd, en daarbij een afweging te maken tussen allerlei verschillende gerechtvaardigde belangen. Het kost wetgevers, met ondersteuning van ruime menskracht en middelen, doorgaans jaren om dergelijke grondige analyses te maken vanwege de ingrijpende aard daarvan. Vervolgens moeten nog politieke keuzes worden gemaakt op basis van meerdere mogelijke oplossingen. Zoals: hoe vergaand moet het klimaatbeleid zijn, gelet op bijvoorbeeld de concurrentiepositie van de economie? Mag het ten koste gaan van de mogelijkheden om sociale zekerheid en defensie te kunnen financieren? Moeten burgers worden verplicht hun huizen te isoleren, of wordt dat aan de markt en stijgende energieprijzen overgelaten? Er is bij dergelijke grote beleidsvraagstukken niet één – laat staan één juiste – manier om, bijvoorbeeld, klimaatverandering te beperken, het pensioenstelsel in

te richten, of inkomen en vermogen te belasten. Dit soort vraagstukken vergen brede belangenafwegingen en beleidskeuzes over de door de wetgever (en maatschappij) gewenste aanpak.

20. Ondernemingen stellen hun klimaataanpak vervolgens vast binnen deze wettelijke kaders. Bij het vaststellen van hun klimaataanpak maken zij vervolgens eveneens een afweging tussen het belang van verduurzaming, het voldoende concurrerend zijn en het bijdragen aan economische groei en welvaart. Dat kan op vele manieren, en is van vele factoren afhankelijk.
21. Milieudefensie ziet het anders. Milieudefensie stelt dat, ongeacht wat de wetgever doet en de beleidsvrijheid die de wetgever daarbij heeft, gedetailleerde en juridisch afdwingbare ongeschreven regels en gedragsvoorschriften van toepassing zijn op ondernemingen die hun toekomstige strategie en beleid onwrikbaar bepalen ongeacht ontwikkelingen die zich zullen voordoen. Milieudefensie schrijft één specifieke en gedetailleerde manier voor waarop ondernemingen moeten bijdragen aan het beperken van klimaatverandering. Alle andere vormen van handelen door ondernemingen zijn volgens Milieudefensie niet juist – en zelfs onrechtmatig. Milieudefensie vindt bovendien dat haar visie niet alleen nu, maar voor de komende 24 jaar, onwijzigbaar en rigide moet worden opgelegd. Zonder uitzondering en ongeacht toekomstige omstandigheden.
22. Milieudefensie onderbouwt haar vorderingen door uitgebreid te wijzen op het gevaar van klimaatverandering. Dat gevaar is dusdanig groot, dat alle maatregelen die zij kan bedenken volgens Milieudefensie zouden moeten worden toegewezen. Tegelijkertijd toont Milieudefensie in de Dagvaarding niet aan dat haar aanpak navolging heeft in het wettelijke klimaatbeleid of daar zelfs maar verenigbaar mee is, of dat er in de maatschappij consensus bestaat dat haar aanpak juridisch verplicht en onwijzigbaar is voor talloze ondernemingen. Milieudefensie toont evenmin aan dat haar aanpak daadwerkelijk wordt gevolgd door enige onderneming in de reële economie of in de bancaire sector. Milieudefensie toont ook niet aan dat die aanpak effectief (en daaraan gekoppeld proportioneel) zou zijn om werkelijke uitstoot terug te dringen. Zij wordt daar waar zij specifiek, volledig en nauwgezet zou moeten zijn, juist generiek en selectief. Milieudefensie wijst tot slot geen objectieve bronnen aan die haar visie als rechtsplicht voor ondernemingen en banken omschrijven.
23. Daarbij komt dat ontelbare combinaties bestaan tussen de verschillende gelaagde, primaire, subsidiaire en alternatieve vorderingen van Milieudefensie. Dat is problematisch, onder meer omdat uit de Dagvaarding niet volgt op welke bron, of welke combinatie van bronnen, of welk ander bewijs, Milieudefensie zich beroept voor ieder van de specifieke maatregelen of combinatie van maatregelen als rechtsplicht.

24. In de Dagvaarding is ook geen bespreking te vinden van het toepassingsbereik van de beweerdelijke regels. Milieudefensie vindt in ieder geval dat ING zich eraan moet houden, maar ING kan niet de enige zijn op wie een gestelde rechtsregel van toepassing is. Het zou willekeurig en discriminatoir zijn om ingrijpende toekomstige rechtsplichten voor één onderneming te bepleiten terwijl klimaatverandering niet alleen ING aangaat. Het is ook niet duidelijk waarom de regels juist op ING van toepassing zouden zijn. Onduidelijk blijft bijvoorbeeld of die beweerdelijke rechtsregels ook andere banken en financiële dienstverleners in Nederland en Europa raken, of juist niet. Dat is echter wel cruciaal voor de vraag of die regels daadwerkelijk kunnen bestaan, bijvoorbeeld omdat daarvan afhangt of die regels op enigerlei wijze effectief en proportioneel kunnen zijn.

**1.3.2 Milieudefensie's ongeschreven algemene normen zijn (i) in strijd met het wettelijke klimaatbeleid; (ii) niet gebaseerd op consensus; en (iii) ineffectief**

25. Deze zaak draait vervolgens niet om de vraag of de klimaataanpak van ING beter of slechter is dan de regels die Milieudefensie voorstaat. De zaak gaat over de vraag of de in de vorderingen neergelegde visie en aanpak van Milieudefensie inderdaad ongeschreven rechtsplichten weergeeft die van toepassing zijn op ondernemingen, waaronder banken. Als de bepleite gedragsvoorschriften geen ongeschreven rechtsplichten zijn, dan bestaat geen juridische basis voor toewijzing van de vorderingen.

26. De vorderingen bestaan uit Beweerdelijke Rechtsplichten waarvan Milieudefensie meent dat zij voortvloeien uit het ongeschreven recht. Milieudefensie probeert via het ongeschreven recht algemene rechtsregels te laten vaststellen, die precies en los van enige omstandigheden van het geval voorschrijven hoe ondernemingen en banken hun klimaatbeleid moeten vormgeven. Milieudefensie's vorderingen in deze procedure zouden dus ook tegen elke andere onderneming in Nederland kunnen worden ingesteld.

27. De regels van Milieudefensie kunnen alleen bestaan als is voldaan aan de vereisten voor regels van ongeschreven recht zoals die sinds jaar en dag in rechtspraak zijn neergelegd.

- Beweerdelijke Rechtsplichten moeten verenigbaar zijn met het wettelijk stelsel en de keuzes die door de wetgever zijn gemaakt. Bovendien leent de vaststelling van ongeschreven recht door rechters zich niet voor regels die rechtspolitieke keuzes of algemene regelingen bevatten.
- Beweerdelijke Rechtsplichten moeten kenbaar zijn. Dat betekent dat er consensus moet zijn, en het evident moet zijn, dat de specifieke regels als juridisch afdwingbare verplichtingen gelden.

- Beweerdelijke Rechtsplichten moeten effectief en proportioneel zijn om het doel waarvoor zij worden ingesteld te bereiken.
28. Als beweerde ongeschreven rechtsplichten niet verenigbaar zijn met door de wetgever gemaakte keuzes, de regels niet evident worden (h)erkend als afdwingbare rechtsplichten, of als de regels niet effectief en proportioneel zijn, kan niet daadwerkelijk sprake zijn van een regel van ongeschreven recht. Er is dan sprake van een regel waarvan een partij enkel wenselijk vindt dat die zou worden ingevoerd, maar niet van een regel die al bestaat en waarvan het bestaan, en de juridische afdwingbaarheid, uitsluitend 'bevestigd' hoeft te worden door de rechter. De vorderingen van Milieudefensie stuiten af op alle drie de vereisten.
- (1) *De aanpak van Milieudefensie conflicteert met het wettelijk stelsel*
29. De rechtsplichten waarvan Milieudefensie het bestaan stelt, zijn onverenigbaar met het bestaande recht en de keuzes van de wetgever. Voorop staat dat in de EU en in Nederland uitgebreid en gedetailleerd beleid bestaat, neergelegd in wetgeving, om klimaatverandering te adresseren. Onder het Parijsakkoord is het aan staten, en dus de wetgever, om het beleid vast te stellen om klimaatverandering te beperken. Dit is bevestigd in verschillende klimaatzaken zoals *Urgenda*, *KlimaSeniorinnen* en de adviserende opinie van het Internationaal Gerechtshof van afgelopen jaar. In lijn hiermee heeft de EU-wetgever in de Green Deal een pakket beleidsinitiatieven neergelegd om klimaatverandering te beperken.
30. De Green Deal is tot stand gekomen op basis van uitgebreide belangenafwegingen en met in achtname van andere cruciale uitgangspunten van de EU. Dit zijn onder andere de verkeersvrijheden binnen de EU, het *level playing field* en de harmonisatie die de EU binnen de interne markt nastreeft. De belangen die de EU-wetgever heeft afgewogen zijn onder meer het belang van het tegengaan van klimaatverandering, het belang van energiezekerheid, het waarborgen van het concurrentievermogen van en binnen de EU, en het nastreven van een *just and orderly transition*. De wetgever heeft daarin ook het belang van marktwerking en de noodzaak dat ondernemingen flexibiliteit behouden om in te spelen op marktontwikkelingen onderkend.
31. De Green Deal bevat onder andere wetgeving die zich richt op het verminderen van werkelijke, fysieke, uitstoot. De EU-wetgever heeft in de Green Deal een aanpak gekozen die zich niet richt op specifieke reductieverplichtingen voor individuele bedrijven van hun Scope 1, 2 en 3 emissies. In plaats daarvan heeft de EU-wetgever een andere aanpak gekozen, met wetgeving en marktmechanismen op sector-agnostisch en sector-specifiek niveau. De wetgever beoogt daarmee een werkelijke vermindering van uitstoot in de reële economie door middel van marktwerking. Zo blijven ook andere belangen

gewaarborgd en beoogt de wetgever marktpartijen te bewegen en ondersteunen in verduurzaming doordat verduurzaming wordt aangemoedigd en beloond via deze mechanismen. De Green Deal bevat bijvoorbeeld een specifiek emissiehandelsstelsel voor emissie-intensieve sectoren, waarbij de jaarlijks te verhandelen emissierechten elk jaar afnemen. Daarnaast is wetgeving ingevoerd tot het verbeteren van de energie-efficiëntie van gebouwen met een specifiek doel voor 2030, waarbij ook juist belang is gehecht aan het blijven financieren van huizen met lage energielabels. Ook, misschien wel juist, die huizen moeten mee kunnen worden genomen in de transitie. Dit zijn slechts twee voorbeelden van de duidelijke benadering die de EU-wetgever heeft gekozen en de wetgeving die in lijn met die benadering is vastgesteld. De Nederlandse wetgever heeft zich bij het EU-klimaatbeleid aangesloten en expliciet en op goede gronden besloten niet verder te willen gaan dan dat.

32. Milieudefensie negeert dat. Milieudefensie wil, in weerwil van de keuzes van de wetgever, een specifieke manier aan bedrijven opleggen om emissies te reduceren, ongeacht of dat tot werkelijke vermindering van uitstoot leidt. Ten aanzien van woonhuizen heeft zij bijvoorbeeld haar eigen reductiedoelstellingen en verplichtingen bedacht die afwijken van het specifieke EU-beleid hierover. Alle huiseigenaren met een hypotheek zullen, als het aan Milieudefensie ligt, binnen vier jaar allerlei verduurzamingsmaatregelen moeten treffen. Die verduurzamingsmaatregelen mogen op zichzelf ook niet gepaard gaan met emissies, zoals bij de productie van warmtepompen. Dan stijgen de gerapporteerde emissies van de financier immers. Daarbij meent Milieudefensie kennelijk dat een bank, in weerwil van de keuzes van de wetgever, dergelijke verduurzamingsmaatregelen van burgers moet afdwingen. En als die burgers dat niet doen op het tempo dat Milieudefensie eist (dat overigens afwijkt van het wettelijke doel), dan moeten banken de hypotheek kennelijk maar opzeggen of overdragen aan financiers buiten Nederland. Dat verhoudt zich op geen enkele manier met de keuzes van de EU-wetgever.
33. Daarnaast heeft de EU-wetgever een groot belang gezien bij het verhogen van transparantie in de markt en daartoe wetgeving ingevoerd. De wetgever beoogt zo beleggers, spaarders, banken, financiers, consumenten en overige marktpartijen in staat te stellen voldoende inzicht te verkrijgen in duurzaamheidsinformatie. Zo kunnen zij beter uitvoering geven aan hun duurzaamheidsvoorkeuren en -strategieën en beter inzicht hebben in risico's. De wetgever probeert zo door middel van transparantie en marktwerking, kapitaal voor de klimaattransitie en aanverwante transitie in beweging en beschikbaar te krijgen. Banken dragen bij aan de aanpak die de wetgever beoogt, door bij te dragen aan transparantie over duurzaamheidsaspecten en -risico's.
34. Voor banken heeft de EU-wetgever, blijkens de vele beleidsstukken hierover, rekening gehouden met het al bestaande kader van bancaire wetgeving,

waaronder prudentiële regels, de maatschappelijke rol van banken, en hun systeemfunctie. Onder meer de Europese Commissie heeft in het oog gehad dat voor de transitie veel kapitaal nodig is, en dat banken in een goede positie verkeren om de financiering daarvan te faciliteren en klanten te ondersteunen. Daarbij wordt doorlopend oog gehouden voor het belang van soliditeit van banken, en de stabiliteit van het financiële stelsel. Dat vereist ook dat banken risico's adequaat beheersen en flexibiliteit behouden om in te spelen op marktontwikkelingen en risico's. Een gedwongen reductie van gerapporteerde emissies van banken conflicteert daarmee. Milieudefensie geeft hier geen enkele rekenschap van. In plaats daarvan probeert zij ING in een onwrikbaar en steeds strakker korset te plaatsen door te vorderen dat de rechtbank aan ING absolute reductieverplichtingen oplegt voor de komende 24 jaar. Milieudefensie eist namelijk dat een bank de aan haar gealloceerde emissies verlaagt. Dat betekent dan echter dat een bank bijvoorbeeld de hiervoor genoemde warmtepompenfabriek, of de verduurzaming van een industrie met hoge uitstoot, niet langer kan financieren. De aanpak van Milieudefensie, die zich focust op het verlagen van papieren emissies van een bank, kijkt dus niet alleen fundamenteel af van de keuzes van de wetgever. Het werkt ook nog eens averechts. Die aanpak zou het banken immers onmogelijk maken kapitaal voor verduurzaming beschikbaar te stellen, en het riskeert dat risico's bewegen naar minder gereguleerde financiers die deze risico's op andere wijze beoordelen en beheersen.

35. Milieudefensie legt niet uit hoe haar eisen zich verhouden tot deze wetgeving en alle gemaakte keuzes in dat kader, terwijl zij wel zeer specifieke emissie reductiepercentages vordert voor de financiering die ING zou mogen verschaffen aan klanten. De vorderingen omvatten mede sectoren waarvoor al sectorspecifieke regulering geldt, waarmee Milieudefensie geen rekening houdt. Als een partij die onderhevig is aan het EU-emissiehandelssysteem emissierechten koopt en daarvan gebruik maakt, dan past dat volledig binnen het doel van het transitiebeleid van de EU. Dat doet die partij dus rechtmatig. Maar volgens Milieudefensie dient ING, als dat bedrijf klant van ING is, separate reductieverplichtingen aan die klant op te leggen die geen verband houden met het EU-emissiehandelssysteem. Dat betekent dus bijvoorbeeld dat als een klant op basis van de geschreven wet 10% emissies moet reduceren in 2030, diezelfde klant via de achterdeur (namelijk via zijn financier) alsnog veel verdergaande reductieverplichtingen opgelegd kan krijgen, of althans alsnog geen financiering kan aantrekken ondanks dat de klant zich houdt aan vigerende wetgeving. Zo wordt de werking van het wettelijke systeem gefrustreerd. Bovendien strookt Milieudefensie's visie niet met het beleid en de wetgeving die op ING als bank van toepassing is. Dat de wetgever hetzelfde probleem al heeft geadresseerd, is volgens Milieudefensie kennelijk niet relevant.

36. Bovendien is het niet zo, dat als de klant uitstoot vermindert in lijn met de door Milieudefensie gevorderde reducties, de gerapporteerde emissies van ING in gelijke zin reduceren en het dus enkel een kwestie is van de klant in gelijke tred laten lopen met de vorderingen van Milieudefensie. Zoals het voorbeeld van de warmtepomp laat zien, is er geen noodzakelijk, direct of gelijk verband tussen verlaging van werkelijke uitstoot van een klant enerzijds en reductie van gerapporteerde emissies door een bank anderzijds.
37. Tot slot laat Milieudefensie onbesproken dat de uiteenlopende klanten van ING niet gehouden zijn emissies te reduceren (of zelfs te rapporteren) in lijn met de plichten die Milieudefensie wil opleggen aan ING als bank die hen financiert. Ook is het 'betrokken' zijn bij 'Nieuwe Fossiele Projecten', niet illegaal. Dat geldt voor klanten in Nederland en in de EU, en ook voor de talloze klanten die zich buiten de EU bevinden. Er is geen redelijke grond om banken, die talloze verschillende ondernemingen financieren, wél specifieke reductie- en uitsluitingsverplichtingen op te leggen en hen zo te beknotten in het financieren van ondernemingen op basis van gerapporteerde emissies, terwijl die ondernemingen zelf niet (allemaal) dergelijke reductie- en uitsluitingsverplichtingen hebben. Ook ligt niet voor de hand dat het financieren van legaal opererende bedrijven categorisch verboden zou zijn – en waarom dat dan enkel zou gelden voor het verstrekken van financiering en niet voor het verstrekken van allerlei andere middelen.
- (2) *Er bestaat geen consensus over Milieudefensie's visie*
38. De normen waarvan Milieudefensie het bestaan stelt, zijn ten tweede niet kenbaar en evident. Ondernemingen in de wereld, de EU en Nederland formuleren allen hun eigen beleid en klimaataanpak en doen dat, binnen de kaders van de wet, op een manier waarvan zij vinden dat die past bij de eigenschappen van de sector waarin de onderneming opereert en de specifieke eigenschappen van de individuele onderneming. Er is geen consensus in de maatschappij dat de aanpak die Milieudefensie voorstaat de enige juiste is. Laat staan dat er consensus is dat die specifieke aanpak juridisch afdwingbaar is. Een dergelijke consensus blijkt ook niet uit de vele vrijwillige initiatieven, die geen van allen de aanpak van Milieudefensie als de enige juiste of verplicht bestempelen. Die consensus blijkt daarnaast ook niet uit de klimaatscenario's en transitiepaden die Milieudefensie aanhaalt aangezien die scenario's en paden niet gemodelleerd zijn voor individuele ondernemingen. Deze tonen in zichzelf geen consensus, en er is geen consensus over het transitiepad dat de wereld in de komende jaren zal volgen.
39. Voor banken geldt hetzelfde: iedere bank is anders en banken in de EU en in Nederland formuleren ieder eigen beleid waarin zij meewegen wat het bedrijfsmodel en de context van de bank is, de samenstelling van de leningenportefeuille en andere diensten, en hoe zij het beste de daaraan

gekoppelde risico's kunnen beheersen. Niet alleen ontbreekt dus een brede consensus tussen banken over welke elementen hun klimaataanpak moet bevatten, maar bovendien wordt op dit vlak geen enkele specifieke aanpak breed gezien als juridisch afdwingbare verplichting.

40. Sterker nog, er wordt in marktstudies en private initiatieven die specifiek kijken naar de transitierol die banken kunnen vervullen, veelvuldig gewaarschuwd voor '*paper decarbonisation*': het enkel 'schoonvegen' van de eigen balans door een bank door hoog-emitterende klanten af te stoten of financiering daaraan sterk te verminderen. Hoewel Milieudefensie deze visies niet bespreekt, zal de rechtbank daar wel kennis van moeten nemen. Er is namelijk een reden waarom private initiatieven waarschuwen voor '*paper decarbonisation*': het draagt niet effectief bij aan verlaging van uitstoot.
41. Overigens blijkt uit de wijze van formulering van de vorderingen in feite al dat de normen ook voor Milieudefensie niet kenbaar zouden zijn. Het web van eisen, met daarbij alternatieve en subsidiaire opties die afzonderlijk of tezamen door de rechtbank toe- of afgewezen kunnen worden, geven weer dat er geen evidente, kenbare combinatie is die de gestelde rechtsplicht vormt.

(3) *Milieudefensie's aanpak leidt niet tot een verlaging van werkelijke emissies*

42. De maatregelen die Milieudefensie voorstaat, zijn niet effectief. De reden dat voor '*paper decarbonisation*' wordt gewaarschuwd, is dat het geen effectieve manier is voor een bank om een goede rol in de klimaattransitie te vervullen. Klanten waarmee ING de banden categorisch en rigoures moet verbreken als gevolg van Milieudefensie's eisen, zullen (als zij dat nodig hebben) een andere financier zoeken. Dat kan ook een financier zijn die, anders dan ING, niet bereid is klanten te ondersteunen in de klimaattransitie of zich sterk maakt voor financiële stabiliteit, en wellicht in het geheel niet is gereguleerd. Private initiatieven waarschuwen dus met een reden voor '*paper decarbonisation*'.
43. Waar wél een breed gedragen visie over is, zo blijkt uit onder meer wetgeving, private initiatieven en wetenschappelijk onderzoek, is dat het categorisch en rigoures afknellen van bancaire financiering het terugdringen van uitstoot niet baat. Sterker nog, het kan leiden tot negatieve gevolgen en risico's voor allerhande groepen klanten en anderen in de samenleving. Als banken bijvoorbeeld de gerapporteerde emissies in hun hypotheekportefeuille zouden moeten verminderen (zoals Milieudefensie eist), zal dit gevolgen hebben voor de woningmarkt. Woningen met hogere uitstoot, zoals woningen met lagere energielabels, zullen dan niet meer financierbaar zijn tegen vergelijkbare en maatschappelijk geaccepteerde leningsvoorwaarden. Woningen met minder of geen mogelijkheden om te verduurzamen zullen evenmin aantrekkelijk zijn omdat banken in absolute zin een vermindering moeten kunnen laten zien. Zo zijn er

vele gevolgen, en (maatschappelijke) belangen die geraakt worden als Milieudefensie's vorderingen worden toegewezen.

44. Kortom, Milieudefensie stelt in deze procedure vorderingen in die niet kunnen worden toegewezen. ING verweert zich daartegen op basis van de drie hiervoor genoemde elementen, die bovendien in hoge mate onderling verweven zijn. Immers, omdat de maatregelen die Milieudefensie vordert, en de aanpak die daaraan ten grondslag ligt, niet (en zeker niet voldoende) effectief zijn, bestaat ook geen consensus onder een brede groep actoren dat dit een juiste aanpak en kenbare rechtsplicht is en om diezelfde redenen zijn zij dus ook niet vervat in wetgeving. Milieudefensie heeft niet uitgelegd of onderbouwd waarom haar aanpak en de daarop gebaseerde vorderingen desalniettemin ongeschreven rechtsplichten zouden zijn die op ING van toepassing zijn. Zij haalt geen objectieve bron aan die een door Milieudefensie voorgestelde combinatie van rechtsplichten zou ondersteunen. Vele objectieve bronnen wijzen erop dat er voor ondernemingen, waaronder banken vele manieren zijn om een gedegen klimaataanpak te formuleren op een manier die rekening houdt met alle maatschappelijke facetten en regels waarbinnen zij moeten opereren. ING concludeert daarom tot afwijzing van alle vorderingen van Milieudefensie.
45. Ook moet Milieudefensie uitleggen hoe een mondiaal gemodelleerd gemiddeld percentage van emissiereductie, zoals zij dat haalt uit het IEA NZE scenario, één-op-één geconverteerd kan worden tot een verplichte gedragslijn voor een individuele onderneming – laat staan een bank met een geheel eigen portfoliosamenstelling en klantenbasis. Het gemodelleerde gemiddelde percentage geeft immers zélf geen verplichting voor staten, sectoren of ondernemingen in algemene zin weer, en wetgevers schrijven niet één klimaatscenario of een enkel transitiepad voor dat gevolgd of toegepast moet worden. Tot slot zijn het scenario's die zijn gebaseerd op velerlei aannames, geen toekomstvoorspellingen van hoe de transitie zich wereldwijd daadwerkelijk zal ontwikkelen. De scenario's zijn niet bedoeld om verplichtingen uit af te leiden. Zij zijn daartoe ook niet geschikt. In sectoren die heel moeilijk te verduurzamen zijn, zoals bijvoorbeeld de cementindustrie en de staalindustrie, is vaak technologische vernieuwing en opschaling daarvan nodig. Als die vertraagd raakt ten opzichte van de door Milieudefensie gehanteerde scenario's, zou het averechts werken als banken zich bij financiering van die sector desalniettemin aan de door Milieudefensie gehanteerde scenario's voor die sector moeten houden. De financiering moet dan immers worden afgeknepen, waardoor de kans dat die sector tot verduurzaming over kan gaan en de daarvoor benodigde investeringen kan doen, juist kleiner wordt.

#### **1.4 ING zet zich in voor de klimaattransitie en het ondersteunen van vermindering van werkelijke uitstoot**

46. De visie die Milieudefensie heeft op klimaatverplichtingen van ondernemingen, en in dit geval een individuele bank, sluit niet aan bij de visies van vele andere actoren, waaronder de wetgever. De rol van een bank is gelegen in het ondersteunen van de reële economie en het vervullen van haar systeemfunctie, het waarborgen van economische stabiliteit en het ondersteunen van de klimaattransitie. De door een bank gerapporteerde emissies zijn niet bedoeld als basis voor wettelijke verplichtingen. Het verminderen ervan is ook geen zinvol doel op zich, aangezien dat niets zegt over de werkelijke uitstoot. Het onderscheid tussen gerapporteerde emissies en werkelijke emissies maakt ook dat de vergelijking die Milieudefensie maakt tussen de door ING gerapporteerde emissies en de emissies in Nederland misleidend is. Milieudefensie vergelijkt appels met peren en geeft geen inzicht in de vraag of ING verantwoorde klimaatmaatregelen neemt. Een dergelijke vergelijking kan de rol die een bank in de transitie speelt of moet spelen niet definiëren. Die rol wordt bepaald door de regelgeving en de noodzaak om de economie draaiende te houden, met daarbij tegelijkertijd de mogelijkheid de transities effectief te financieren.
47. ING moet haar financieringsrol kunnen blijven vervullen en tegelijkertijd een evenwicht vinden tussen uiteenlopende maatschappelijke en economische belangen. Hiervoor heeft ING voldoende flexibiliteit en efficiënt risicomangement nodig, anders zou haar soliditeit, en de stabiliteit van het financiële systeem in gevaar kunnen komen. Tegelijkertijd mogen bedrijven in de reële economie niet gedwongen worden om financiering buiten de bankensector te zoeken, omdat alternatieve financieringsbronnen mogelijk minder beschikbaar of betaalbaar zijn en de kans bovendien bestaat dat financiers buiten de bankensector minder genegen zijn te investeren in verduurzaming. Dit zou de transitie kunnen belemmeren en ongewenste gevolgen kunnen hebben. Bovendien onttrekt deze beweging kapitaalstromen aan het toezicht van de ECB, hetgeen nu juist een zorg is van de centrale bank.
48. Kortom, de vorderingen van Milieudefensie moeten worden afgewezen. Het recht biedt geen grondslag voor de gedachte dat ING tot in de verre toekomst precies zou moeten doen wat Milieudefensie nu als verplichting bestempelt. De vorderingen zijn onlogisch en onverantwoord en helpen de klimaattransitie niet.

#### **1.5 Opbouw en omvang van deze CvA**

49. Deze CvA bestaat uit vier delen. **Deel I** schetst de context van deze procedure. Deze context ontbreekt voor een groot deel in de Dagvaarding.

- **Hoofdstuk 2** bespreekt het EU-klimaatbeleid, waaronder de Green Deal, de afwegingen en keuzes van de EU-wetgever en relevante beleidsinstrumenten.
  - **Hoofdstuk 3** bespreekt het Nederlandse klimaatbeleid, waaronder de Nederlandse Klimaatwet en de herhaalde bevestigingen dat specifieke klimaatverplichtingen voor banken niet zullen worden opgelegd.
  - **Hoofdstuk 4** gaat nader in op de rol die banken hebben in de samenleving en de verantwoordelijkheden van banken ten aanzien van risicobeheersing.
  - **Hoofdstuk 5** bespreekt *soft law*, private initiatieven en verdere inzichten in de maatschappij over, onder andere, aspecten van transitieplanning en *carbon accounting*.
50. **Deel II**, bestaand uit **hoofdstuk 6**, bespreekt het belang dat ING hecht aan het bijdragen aan de klimaattransitie en de aanpak die zij hanteert.
51. **Deel III** bevat het verweer van ING tegen de Beweerdelijke Rechtsplichten.
- **Hoofdstuk 7** zet de Beweerdelijke Rechtsplichten en Gevorderde Maatregelen uiteen voor een goed begrip van wat die behelzen.
  - **Hoofdstuk 8** bespreekt het juridisch kader dat van toepassing is nu Milieudefensie algemene rechtsregels wil laten vaststellen door de rechter. Het bespreekt dat de door Milieudefensie gestelde rechtsregels enkel kunnen worden vastgesteld als zij voldoen aan de daaraan gestelde vereisten, en waarom dat zo is.
  - **Hoofdstuk 9** bespreekt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren met bestaande wettelijke plichten voor ondernemingen, waaronder banken.
  - **Hoofdstuk 10** laat zien dat de Beweerdelijke Rechtsplichten niet kenbaar zijn en er geen consensus is over (de afzonderlijke elementen, en combinatie, van) die zogenaamde rechtsplichten.
  - **Hoofdstuk 11** bespreekt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten niet effectief zijn in het werkelijk terugdringen van uitstoot van broeikasgassen naar de atmosfeer. Zij creëren tegelijkertijd wel grote risico's voor de maatschappij, het financiële stelsel en ING.
52. In **Deel IV** concludeert ING in **hoofdstuk 12** dat de Beweerdelijke Rechtsplichten van Milieudefensie niet bestaan. In **hoofdstuk 13** concludeert ING dat Milieudefensie niet ontvankelijk is als belangenorganisatie in deze procedure, dat

niet aan de vereisten van een rechterlijk bevel is voldaan, en dat geen ruimte is voor uitvoerbaarheid bij voorraad van enig toewijzend vonnis. In **hoofdstuk 14** concludeert ING daarom tot algehele afwijzing van de vorderingen van Milieudefensie.

53. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze CvA bevat Bijlage 1 een lijst met gedefinieerde termen. Bijlage 2 bevat uitvergrootte versies van de figuren die in deze CvA worden gebruikt.
54. Een overzicht van de producties die ING indient ter staving van haar stellingen is opgenomen in hoofdstuk 14. ING dient bij deze CvA ook drie deskundigenrapporten en de daarbij behorende bijlagen als productie in.
- **Rapport Professor Ringe, 6 februari 2026:**<sup>3</sup> Professor Wolf-Georg Ringe, jurist, en professor aan de Universiteit van Hamburg en Oxford University, heeft een opinie opgesteld waarin hij ingaat op (i) de vraag of civielrechtelijke handhaving op basis van, onder meer, het aansprakelijkheidsrecht, een geschikte methode is om verplichtingen van ondernemingen, waaronder banken, op het gebied van klimaatstabiliteit te reguleren; en (ii) de vraag of het opleggen van civielrechtelijke aansprakelijkheid, een effectief instrument is om uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Professor Ringe legt uit dat (i) het aansprakelijkheidsrecht beperkingen kent die maken dat het geen passend instrument is om een collectief 'goed' als het klimaat, en klimaatmitigatieverplichtingen, te reguleren. Vervolgens bespreekt professor Ringe de notie dat het opleggen van individuele, civielrechtelijke normen op banken leidt tot vermindering van uitstoot, geen basis vindt in het tot nog toe beschikbare empirisch bewijs hierover. Professor Ringe legt uit dat er zelfs tegenovergestelde effecten, namelijk verhoging van uitstoot, te vrezen zijn.
  - **Rapport Professor Resti, 6 februari 2026:**<sup>4</sup> Professor Andrea Resti, econoom, en professor aan de Bocconi Universiteit in Milaan, opinieert over de structuur en beleidsdoelen van de Green Deal en de rol die banken daarin spelen. In zijn opinie legt hij uit dat banken zich geheel anders dienen te gedragen in de samenleving dan ondernemingen in de reële economie. Professor Resti staat daarbij stil bij de Green Deal als zodanig, en de wijze waarop dat invloed heeft op het prudentiële kader dat op banken van toepassing is. Hij bespreekt ook het herziene Bankenpakket en de daarin recent geïntroduceerde verplichting voor banken om ESG-risico's te beheersen. Hij concludeert dat banken de

---

<sup>3</sup> Overgelegd als Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A). De bijbehorende bijlagen worden overgelegd als Productie ING-001B.

<sup>4</sup> Overgelegd als Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026 (Productie ING-002A). De bijbehorende bijlagen worden overgelegd als Productie ING-002B.

klimaattransitie dienen te ondersteunen door het verhogen van transparantie om duurzaamheidsvoorkeuren en betere risicoafwegingen te faciliteren en op die manier ook het gebruik van de wetgeving die uit de Green Deal ontstaan is, beter te laten functioneren. Daarenboven dienen banken hun eigen soliditeit en de stabiliteit van het financieel stelsel te allen tijde te waarborgen.

- **Rapport Oxera, 5 februari 2026:**<sup>5</sup> Oxera Consulting heeft een rapport opgesteld waarin zij de mate van substitutie van financiering in de EU in kaart brengt. Zij concludeert dat er een hoge mate van substitutie is binnen de EU, waardoor een enkele bank of financier geen mogelijkheid heeft om bepaald gedrag van klanten af te dwingen. Daarnaast bespreekt Oxera de financieringsstructuur van olie- en gasbedrijven en concludeert dat deze ondernemingen, als hun mogelijkheid tot bankfinanciering wegvalt, nog vele andere mogelijkheden hebben om hun bedrijfsmodel te financieren.
55. De omvang van deze CvA overstijgt 25 pagina's. Dat is noodzakelijk om de relevante context voor deze procedure aan de rechtbank te (kunnen) toelichten en om adequaat te kunnen reageren en de verweren van ING uit te werken in reactie op de 315 pagina's tellende Dagvaarding van Milieudefensie.
56. In haar Dagvaarding brengt Milieudefensie vele feiten en omstandigheden naar voren. Deze zijn veelal niet gekoppeld aan de specifieke elementen van de vorderingen die zij instelt. Ook de relevantie van die stellingen voor de voorliggende (rechts)vragen, het vermeende bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten en de relevantie van die stellingen voor de vele specifieke elementen van die Beweerdelijke Rechtsplichten, wordt vaak niet toegelicht. In deze CvA reageert ING waar mogelijk specifiek op de stellingen van Milieudefensie. Gelet op de grote hoeveelheid niet relevante en niet aan de vorderingen gekoppelde stellingen, kan het zijn dat ING niet op iedere stelling van Milieudefensie specifiek ingaat, of niet op iedere stelling ingaat binnen de context waarin Milieudefensie die stelling betreft. Met andere woorden: het kan zijn dat Milieudefensie bepaalde stellingen inneemt ter onderbouwing van een (element van een) vordering, zonder dat dat voor ING kenbaar is. Dat betekent evenwel niet dat ING, als zij de specifieke stelling in de specifieke context niet expliciet heeft weerlegd, het met die stellingen eens is. ING betwist derhalve alle door Milieudefensie ingenomen stellingen, en is graag bereid dat nader toe te lichten, behalve waar ING expliciet aangeeft het met Milieudefensie eens te zijn.

---

<sup>5</sup> Overgelegd als Rapport van Oxera van 5 februari 2026 (Productie ING-003A). De bijbehorende bijlagen worden overgelegd als Productie ING-003B.

## DEEL I            CONTEXT VAN DEZE PROCEDURE

### 2            HET EUROPESE KLIMAATBELEID

#### Kern van dit hoofdstuk

- Het tegengaan van klimaatverandering vergt mondiale transitie. De EU en haar lidstaten zijn mede daarom partij bij het Parijsakkoord. Het Parijsakkoord onderkent de noodzaak van een rechtvaardige transitie. De Green Deal bevat het klimaatbeleid van de EU en beoogt een EU-brede transitie. De EU heeft dat beleid opgesteld met inachtneming van vele belangen, waaronder het belang van het tegengaan van klimaatverandering, het belang van betaalbaarheid, energiezekerheid en behoud van concurrentievermogen. De Green Deal laat ook de verkeersvrijheden en effectieve marktwerking intact.
- Met de Green Deal heeft de EU-wetgever keuzes gemaakt hoe zij haar klimaatdoelen wil bereiken. Daarbij heeft de EU-wetgever ook overwogen hoe om te gaan met klimaatmitigatieverplichtingen van ondernemingen. De EU-wetgever koos ervoor geen reductieverplichtingen en geen specifiek transitiepad voor te schrijven. De wetgever koos ervoor flexibiliteit voor ondernemingen te behouden en met marktmechanismen en *incentives* de klimaatdoelen na te streven.
- Het EU-klimaatbeleid is zowel sectorspecifiek als sector-agnostisch. Het richt zich op het reduceren van uitstoot in de reële economie, met inachtneming van de specifieke eigenschappen van verschillende sectoren. Het sector-agnostische beleid richt zich onder meer op het verhogen van transparantie door middel van rapportageverplichtingen. De EU-wetgever beoogt dat het uitgezette beleid, in combinatie met transparantie, ervoor zorgt dat de markt adequaat op dat beleid reageert.
- De EU-wetgever onderkent dat de klimaattransitie veel kapitaal vergt. Beleid dat banken zou verplichten zich uit emissie-intensieve sectoren terug te trekken, is afgewezen. In plaats daarvan richt bancaire regulering zich op het waarborgen van financiële stabiliteit, en het door middel van transparantie bijdragen aan een goed functionerende markt.
- Het afgelopen jaar heeft de EU-wetgever, als gevolg van onder meer geopolitieke ontwikkelingen en na een heroverweging van belangen, besloten bepaalde wettelijke regels te versimpelen en af te schaffen. Zo besloot de EU-wetgever een verplichting voor grote ondernemingen in de EU om een klimaattransitieplan op te stellen, af te schaffen.

57. In deze procedure ligt de vraag voor of een individuele bank bepaalde, specifieke, verplichtingen<sup>6</sup> heeft om bij te dragen aan het tegengaan van klimaatverandering. Die vraag moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van, onder meer, het beleid dat de Europese Unie ("EU") heeft geformuleerd op dit onderwerp.
58. Klimaatverandering moet worden bestreden door het verminderen van uitstoot van broeikasgassen naar de atmosfeer. Die uitstoot vindt plaats in verschillende delen van de mondiale economie. Dit betreft, onder meer, uitstoot door de productie van fossiele brandstoffen door olie- en gasbedrijven en uitstoot door het gebruik van die brandstoffen, zoals het verbranden van benzine door auto's. Onze samenleving heeft decennialang ongelimiteerd gebruik gemaakt van fossiele brandstoffen. Vele productieprocessen en andere gebruikers in de reële economie zijn, mede om die reden, op dit moment nog afhankelijk van fossiele brandstoffen. Ook de mondiale voedselvoorziening gaat nog altijd gepaard met hoge uitstoot.
59. Om klimaatverandering tegen te gaan is het daarom nodig om zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde de afhankelijkheid van hoog-emitterende activiteit te verminderen. Zolang de vraag naar fossiele brandstoffen niet vermindert, omdat bijvoorbeeld productieprocessen of producten ervan afhankelijk zijn, kan een abrupte vermindering van aanbod van fossiele brandstoffen tot problemen leiden. Andersom geldt dat als het aanbod van fossiele brandstoffen niet vermindert, er onvoldoende prikkel kan bestaan om hoog-emitterende productieprocessen en producten te verduurzamen. Het is, vanuit deze achtergrond, mondiaal breed onderkend dat een brede klimaattransitie nodig is. Vermindering van uitstoot gebeurt dus niet van de ene op de andere dag. In plaats daarvan is een gradueel proces nodig: een klimaattransitie, en onder meer een energietransitie en een voedseltransitie als onderdeel daarvan.
60. Deze transitie zijn al jaren geleden ingezet. Vele landen hebben bovendien na ondertekening van het Parijsakkoord nog meer ondernomen om die transitie te versnellen. Ook de EU en haar lidstaten hebben de noodzaak van een transitie onderkend. Zij hebben zich na ondertekening van het Parijsakkoord gebogen over de vraag hoe beleid kon worden vormgegeven dat de klimaattransitie aanjaagt en tegelijkertijd andere wezenlijke belangen in de maatschappij en economie, zoals betaalbaarheid van voedsel en energie, leveringszekerheid, veiligheid, financiële stabiliteit, blijft waarborgen. Dit heeft geleid tot een omvangrijk en samenhangend pakket aan beleid en regelgeving. Daarin zijn duidelijke keuzes gemaakt over de wijze waarop de transitie naar een duurzame

---

<sup>6</sup> In deze CvA wordt met klimaatmitigatie bedoeld handelen gericht op het verminderen van klimaatverandering, en met klimaatadaptatie handelen dat bedoeld is de gevolgen van klimaatverandering te beheersen.

economie kunnen worden gerealiseerd, welke instrumenten daarvoor geschikt zijn en hoe verantwoordelijkheden worden verdeeld.

61. Dit hoofdstuk bespreekt het in de EU ingevoerde klimaatbeleid en de door de Europese Commissie ("EC"), het Europees Parlement en de Raad van de EU (gezamenlijk aangeduid als de "EU-wetgever") gekozen gecoördineerde aanpak. De basis hiervan ligt in het Parijsakkoord (paragraaf 2.1). Op basis hiervan committeerden de EU, en haar lidstaten, zich aan ambitieuze klimaatdoelstellingen en erkenden zij dat een fundamentele transformatie van de economie nodig is (paragraaf 2.2). Om deze klimaatdoelstellingen te verwezenlijken, heeft de EU een omvangrijk wetgevingspakket ingevoerd. Met dat pakket heeft de EU specifieke keuzes gemaakt over hoe de klimaattransitie eruit zou moeten zien (paragraaf 2.3). Na een bespreking van deze aspecten staat ING specifiek stil bij de voor deze procedure belangrijke onderdelen daarvan over transparantie en rapportage, gepaste zorgvuldigheid ('*due diligence*') en transitieplanning (paragraaf 2.4). Volgens de EU speelt de financiële sector een sleutelrol in de transitie. De EU-wetgever heeft daarom specifieke aanvullende regelgeving voor financiële instituties en banken ontwikkeld (paragraaf 2.5). ING staat ook stil bij de in het kader van het wetgevingspakket gemaakte belangenafweging van de EU-wetgever (paragraaf 2.6). Om de keuzes van de EU-wetgever in dit verband goed te kunnen beoordelen, bespreekt ING nog een belangrijk doel van de EU: het tot stand brengen van een interne markt met een *level playing field* (paragraaf 2.7). Het EU-klimaatbeleid komt dus tot stand met aandacht voor andere daarbij betrokken belangen, met een ondersteunende rol voor banken en aandacht voor de noodzakelijke financiële stabiliteit (paragraaf 2.8).

## 2.1 Het Parijsakkoord: discretie voor staten in nationale transitieplanning

62. Staten, waaronder de EU en haar lidstaten, onderkennen al lange tijd de noodzaak van een gecoördineerde, wereldwijde aanpak van klimaatverandering. Dit vergt een brede klimaattransitie zoals hiervoor omschreven. Voor het terugdringen van uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer is onder andere een energietransitie nodig: de komende decennia zal een overgang moeten plaatsvinden van energieopwekking uit fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie. Daarnaast is een transitie naar een meer circulaire economie nodig aan de vraagzijde van de economie. Bedrijven die nog afhankelijk zijn van hoog-emitterende productieprocessen en producten, en afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen, zullen die afhankelijkheid moeten verminderen. Dit vergt vele transities. Staten, en overheden, zullen maatregelen moeten nemen om die transities teweeg te brengen.

63. In 1994 is de *United Nations Framework Convention on Climate Change* ("**UNFCCC**", ofwel: het "**VN-Klimaatverdrag**") in werking getreden.<sup>7</sup> De verdragsluitende staten komen bijeen op een zogeheten *Conference of the Parties* ("**COP**").<sup>8</sup> Tijdens deze COPs zijn diverse internationale afspraken gemaakt, waaronder het Kyoto Protocol – met emissiereductiedoelstellingen voor 'Annex I landen'<sup>9</sup> – en het Parijsakkoord.<sup>10</sup>
64. Vervolgens, in 2015, verbonden 194 individuele staten en de EU<sup>11</sup> zich in het Parijsakkoord tot het nastreven van de doelstellingen uit het VN-Klimaatverdrag. Zij spraken onder andere in artikel 2 lid 1 van het Parijsakkoord af:

*"1. This Agreement, in enhancing the implementation of [het VN-Klimaatverdrag], including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by:*

*(a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change;*

*(b) Increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development, in a manner that does not threaten food production; and*

*(c) Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development."<sup>12</sup>*

65. Het streven in artikel 2 lid 1 sub a van het Parijsakkoord wordt in deze CvA de "**Parijsdoelstelling**" genoemd. Deze luidt in de Nederlandse vertaling van het Parijsakkoord als volgt: "*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, erkennende dat dit de risico's en de gevolgen van klimaatverandering aanzienlijk zou beperken*".<sup>13</sup> Dit betreft een stijging van de gemiddelde temperatuur, over een langere tijd.

<sup>7</sup> VN-Klimaatverdrag (geconsolideerde Engelstalige versie) (Productie MD-069).

<sup>8</sup> Art. 7 VN-Klimaatverdrag (geconsolideerde Engelstalige versie) (Productie MD-069). De meest recente COP was COP30 en vond plaats van 10 tot en met 21 november 2025 in Belém, Brazilië. Zie UN Climate Change Conference - Belém, 'Overview Schedule', 19 november 2025 (uittreksel) (Productie ING-004).

<sup>9</sup> Van de op dit moment 198 landen die het VN-Klimaatverdrag hebben geratificeerd, behoren 43 landen tot de 'Annex-I landen'. Dit zijn geïndustrialiseerde landen die zich aan de meest verregaande doelstellingen hebben gecommitteerd onder het VN-Klimaatverdrag. Zie *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 11 december 1997 ('Kyoto Protocol') (Productie ING-005).

<sup>10</sup> Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070).

<sup>11</sup> Zie United Nations Treaty Collection, 'Paris Agreement' (te raadplegen via [https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=xxvii-7-d&chapter=27](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-7-d&chapter=27), laatst geraadpleegd op 5 februari 2026).

<sup>12</sup> Art. 2 lid 1 Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070).

<sup>13</sup> Zie art. 2 lid 1(a) Parijsakkoord (Nederlandse vertaling).

66. Het Parijsakkoord bevat ook een niet-bindende doelstelling om in de tweede helft van de 21<sup>e</sup> eeuw mondiaal een uitstoot van netto nul te bereiken.<sup>14</sup> Met het Parijsakkoord leggen verdragsluitende staten zich toe op vermindering van de uitstoot naar de atmosfeer op hun grondgebied, onafhankelijk van welke onderneming of persoon verantwoordelijk is voor de uitstoot. De bijdrage aan de wereldwijde emissieverlaging zal variëren per staat. Hiervoor is het zogeheten beginsel van gemeenschappelijke, maar onderscheiden verantwoordelijkheden (*common but differentiated responsibilities principle*, het "**CBDR Principe**") in het Parijsakkoord opgenomen.<sup>15</sup>
67. Het behalen van de doelstelling van het Parijsakkoord vereist een "*economic and social transformation*".<sup>16</sup> Het Parijsakkoord schrijft echter niet voor hoe staten hun doelen moeten bepalen of behalen, of welk(e) transitiepad(en) hebben te gelden voor verschillende staten. Staten moeten zelf hun emissiereductiedoel, en hun maatregelen kiezen. Het is dus aan staten om alle relevante (bijvoorbeeld sociale of economische) belangen af te wegen. Op basis van die belangenafweging en de financiële en technologische mogelijkheden van een staat, mogen staten zelf kiezen voor de meest (kosten)effectieve maatregelen.
68. De gekozen doelstellingen en maatregelen nemen staten op in zogeheten 'nationaal bepaalde bijdragen' (*nationally determined contributions*, "**NDCs**"). Deze NDCs beslaan de uitstoot op het grondgebied van de verschillende verdragsluitende staten.<sup>17</sup> Deze staten moeten hun NDC iedere vijf jaar bijwerken.<sup>18</sup> Iedere opvolgende NDC moet ambitieuzer zijn dan de vorige en een zo hoog mogelijk ambitieniveau weerspiegelen.<sup>19</sup> De in een NDC opgenomen doelstellingen zijn niet bindend.<sup>20</sup> Iedere vijf jaar vindt een algemene inventarisatie plaats om de gezamenlijke vooruitgang van alle staten te evalueren ('*Global Stocktake*').<sup>21</sup> Tijdens COPs wordt geëvalueerd of de wereld op koers ligt om de doelstellingen te halen, en of ambities moeten worden

<sup>14</sup> Art. 4 lid 1 Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070).

<sup>15</sup> Het CBDR Principe kwam ook naar voren in de Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling op de eerste *Earth Summit* in Rio de Janeiro in 1992 (Algemene Vergadering van de VN, 'Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling' ('Rio Verklaring') (Productie MD-175), het VN-Klimaatverdrag (geconsolideerde Engelstalige versie) (Productie MD-069) en het Kyoto Protocol (Productie ING-005). Zie art. 2 lid 2 Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070).

<sup>16</sup> UNFCCC, 'The Paris Agreement' (uitdraai van 26 januari 2026) (Productie ING-006).

<sup>17</sup> Art. 4 lid 2 en lid 13 Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070).

<sup>18</sup> Art. 4 lid 2 en lid 9 Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070).

<sup>19</sup> Art. 4 lid 3 Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070).

<sup>20</sup> Art. 4 lid 2 Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070). Zie ook D. Bodansky, 'Paris Agreement', *United Nations Audiovisual Library of International Law*, juli 2021 (Productie ING-007), p. 1 en M. Brus, 'Het klimaatakkoord van Parijs: bouwen aan wereldrecht of bewijs van falende internationale samenwerking?', AA 2016/0615, afl. 9 (Productie ING-008), p. 621.

<sup>21</sup> Art. 14 Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070). Zie ook UNFCCC COP28 2023 (Dubai), 'Outcome of the First Global Stocktake' (Productie MD-090).

bijgesteld. Tijdens COPs wordt geen bindend internationaal recht vastgesteld, maar komen de staten tot algemene noties over gewenst gedrag.<sup>22</sup>

69. In 1988 is door de Verenigde Naties het *Intergovernmental Panel on Climate Change* ("IPCC") opgericht. Het IPCC publiceert rapporten met analyses van klimaatscenario's waarin het de stand van de klimaatwetenschap weergeeft. Het IPCC schrijft zelf geen beleid voor en stelt ook geen normen of doelstellingen vast. Sinds het Parijsakkoord beoordeelt het IPCC ook hoe waarschijnlijk het is dat de afspraken worden gehaald gelet op de werkelijke wereldwijde uitstoot.<sup>23</sup>
70. Zo stelde het IPCC in 2023 vast dat in de klimaatscenario's die de algehele opwarming beperken tot maximaal 1,5 °C een wereldwijde emissiereductie wordt verwacht van 43% tegen 2030 en 84% tegen 2050 (beide ten opzichte van 2019).<sup>24</sup>

## 2.2 Het EU-klimaatbeleid: het Sustainable Finance Action Plan, de Green Deal, de Europese Klimaatwet en het Fit for 55-pakket

71. Na ondertekening van het Parijsakkoord heeft de EU verschillende stappen gezet om de Parijsdoelstelling te implementeren in EU-beleid. Daarbij zijn verschillende maatschappelijke belangen afgewogen.
72. De EU heeft namens haarzelf en de EU-lidstaten inmiddels vier keer een NDC ingediend.<sup>25</sup> In haar NDC beschrijft de EU hoe zij haar verantwoordelijkheid voor het behalen van de Parijsdoelstelling neemt, door doelstellingen en maatregelen te beschrijven.<sup>26</sup>
73. In de meest recente NDC van de EU is een reductiedoelstelling opgenomen van 55% in 2030, ten opzichte van 1990. Daarnaast heeft de EU een "indicatieve" reductiedoelstelling tussen de 66,25% en 72,5% in 2035 opgenomen (eveneens

<sup>22</sup> Zo verwijst art. 6 lid 2 Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070) naar door COPs aangenomen richtlijnen. Zie ook S. Schiele, 'International environmental regimes and their treaties', in: J.S. Bell e.a. (red.), *Evolution of International Environmental Regimes: The Case of Climate Change*, 2014 (uittreksel) (Productie ING-009), p. 43.

<sup>23</sup> IPCC 2013, 'Principles Governing IPCC Work' (Productie MD-066), principes 2 en 3. Zie ook IPCC, 'About the IPCC' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-010). ING bespreekt het IPCC nader in par. 5.3.

<sup>24</sup> IPCC 2023, AR6, SYR (Productie MD-001), p. 92.

<sup>25</sup> Op 6 maart 2015, 17 december 2020, 19 oktober 2023 en 5 november 2025. Zie UNFCCC, 'NDC Registry' (te raadplegen via <https://unfccc.int/NDCREG>, laatst geraadpleegd op 10 februari 2026).

<sup>26</sup> In principe dient elke staat zijn eigen NDC vast te stellen, maar het Parijsakkoord voorziet erin dat staten overeen kunnen komen gezamenlijk op te treden bij het opstellen, communiceren en handhaven van NDCs. Als staten van deze mogelijkheid gebruikmaken, is het niet nodig voor afzonderlijke staten om ook nog een eigen NDC vast te stellen. Zie art. 4 lid 16 Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070).

ten opzichte van 1990).<sup>27</sup> Dit zijn doelstellingen die betrekking hebben op de uitstoot op het grondgebied van de EU.

74. De EU-wetgever stelde, mede ter uitvoering van haar NDCs, de afgelopen jaren uitgebreid en coherent klimaatbeleid op.

- Op 8 maart 2018 presenteerde de EC het 'Actieplan: duurzame groei financieren' ("**Sustainable Finance Action Plan**") met drie thema's: (i) het heroriënteren van kapitaalstromen richting duurzame investeringen; (ii) het beheersen van financiële risico's voortvloeiend uit klimaatverandering; en (iii) het bevorderen van transparantie en langetermijndenken in economische activiteiten.<sup>28</sup>
- Op 11 december 2019 publiceerde de EC de Green Deal.<sup>29</sup> De Green Deal omvat een groot aantal beleidsinitiatieven met als overkoepelend doel een emissiereductie van 55% in 2030 ten opzichte van 1990 en netto-nul emissies in 2050.<sup>30</sup>
- De doelstellingen van de Green Deal zijn in 2021 verankerd in de Europese Klimaatwet.<sup>31</sup> Het is aan de EU-instellingen en de lidstaten om maatregelen te treffen om de in de Europese Klimaatwet neergelegde doelen collectief te bereiken.<sup>32</sup>
- De te nemen klimaatmaatregelen nam de EC op in het zogeheten Fit for 55-pakket van 14 juli 2021.<sup>33</sup> Dit pakket bevat een samenhangend voorstel voor nieuwe en gewijzigde wetgeving en beleidsinitiatieven.<sup>34</sup>

75. Deze maatregelen zijn het resultaat van een zorgvuldige afweging van een groot aantal complexe en onderling samenhangende belangen.<sup>35</sup> De Europese

<sup>27</sup> EU, 'Submission of an updated Nationally Determined Contribution (NDC) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)', 5 november 2025 ('EU NDC 2025') (Productie ING-011), Annex, p. 53-54.

<sup>28</sup> EC, 'Sustainable Finance Action Plan', COM(2018) 97 final, 8 maart 2018 ('Sustainable Finance Action Plan') (Productie ING-012), p. 2.

<sup>29</sup> EC, 'Europese Green Deal', COM(2019) 640 final, 11 december 2019 ('Green Deal') (Productie ING-013).

<sup>30</sup> Green Deal (Productie ING-013), par. 2.1.1.

<sup>31</sup> Verordening (EU) 2021/1119 van 30 juni 2021 ('Europese Klimaatwet'). Art. 2 lid 1 en art. 4 Europese Klimaatwet bevatten de doelstelling voor de EU om in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, en de tussentijdse doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van 1990. In december 2025 hebben het Europees Parlement en de Raad van de EU een voorlopig akkoord bereikt over de door de Europese Commissie in juli 2025 voorgestelde tussendoelstelling in de Europese Klimaatwet om de broeikasgasuitstoot in 2040 met 90% te verminderen ten opzichte van 1990. Zie Raad van de EU, 'Uitkomst van procedures inclusief brief aan het Europees Parlement inclusief voorlopig akkoord over voorstel voor verordening tot wijziging van de Europese Klimaatwet', 17086/25, 19 december 2025 (Productie ING-014).

<sup>32</sup> Art. 2 lid 2 Europese Klimaatwet.

<sup>33</sup> EC, "Fit for 55": het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit', COM(2021) 550 final, 14 juli 2021 ('Fit for 55-pakket') (Productie ING-015).

<sup>34</sup> Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 4 e.v.

<sup>35</sup> Green Deal (Productie ING-013), p. 3.

Klimaatwet maakt duidelijk dat al die belangen zijn meegewogen bij het opstellen van het wettelijke stelsel:

*"Bij het nemen van de relevante maatregelen op nationaal en Unieniveau om de doelstelling inzake klimaatneutraliteit te verwezenlijken, moeten de lidstaten, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie onder andere rekening houden met: de mate waarin de transitie naar klimaatneutraliteit bijdraagt aan de volksgezondheid, de milieukwaliteit, het welzijn van de burgers, de welvaart van de samenleving, de werkgelegenheid en het concurrentievermogen van de economie; de energietransitie, een grotere energiezekerheid en het aanpakken van energiearmoede; voedselzekerheid en -betaalbaarheid; de ontwikkeling van duurzame en slimme mobiliteit en transportsystemen; een rechtvaardige verdeling en solidariteit tussen de lidstaten, in het licht van hun economische draagkracht, nationale omstandigheden, zoals de specifieke kenmerken van eilanden, en de noodzaak van convergentie in de loop van de tijd; de noodzaak van een billijke en sociaal rechtvaardige transitie door middel van passende onderwijs- en opleidingsprogramma's; het beste beschikbare en meest recente wetenschappelijke bewijs, in het bijzonder de conclusies van de IPCC; de noodzaak om bij het nemen van beslissingen over investeringen en planning rekening te houden met de risico's in verband met de klimaatverandering; kosteneffectiviteit en technologische neutraliteit bij het verlagen van de broeikasgasemissies en het verbeteren van de verwijdering van broeikasgassen en bij het vergroten van de veerkracht; en vooruitgang op het gebied van milieu-integriteit en ambitieniveau."*<sup>36</sup>

76. De in dit citaat opgesomde belangen en de afweging daartussen, hebben de EU-wetgever uiteindelijk gebracht tot haar beleid. De EU beoogt daarmee een leidende rol te spelen in de wereldwijde klimaattransitie.<sup>37</sup> Dat beleid is na 2021 verder uitgebreid en aangevuld, en is nog steeds in ontwikkeling.
77. Het beleid is voor een groot deel gestoeld op een sectorale aanpak.<sup>38</sup> Binnen en tussen EU-lidstaten en sectoren moet eerlijk kunnen worden geconcurrereerd en geprofiteerd van de transitie naar een duurzame economie.<sup>39</sup> Dit ziet niet alleen op de interne concurrentie, maar ook op het concurrentievermogen van de EU ten opzichte van derde (niet-EU) landen.<sup>40</sup> Bovendien "onderkent de EU dat zij haar voorzieningszekerheid en concurrentievermogen moet handhaven".<sup>41</sup> De EC wil een moderne, hulpbronnenefficiënte en concurrerende economie

---

<sup>36</sup> Overweging 34 Europese Klimaatwet.

<sup>37</sup> Green Deal (Productie ING-013), par. 3; overweging 17 Europese Klimaatwet; Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 2.

<sup>38</sup> EU NDC 2025 (Productie ING-011), Annex, p. 44-45, 49-50, 57.

<sup>39</sup> Overweging 25 Europese Klimaatwet. Zie ook Green Deal (Productie ING-013), p. 21.

<sup>40</sup> Europese Raad, 'Fit for 55', 17 maart 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-016): "Het pakket moet voor een kader zorgen dat: [...] de innovatie en het concurrentievermogen van de EU-industrie versterkt en een gelijk speelveld ten opzichte van marktdeelnemers uit derde landen garandeert".

<sup>41</sup> Green Deal (Productie ING-013), p. 3. Zie ook Green Deal (Productie ING-013), p. 2, 6 en 17; overweging 34 en art. 4 lid 5(e) Europese Klimaatwet; Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 3, 9 en 13-14.

creëren, met kansen voor innovatie en groene technologie, en stimulering van de circulaire economie.<sup>42</sup>

### 2.3 Het EU-klimaatbeleid is gericht op het realiseren van een brede klimaattransitie die tot vermindering van uitstoot in de reële economie moet leiden

78. De kern van het EU-klimaatbeleid is neergelegd in de Green Deal. De Green Deal omvat initiatieven die onder meer zijn gericht op (i) het realiseren van een (rechtvaardige) klimaattransitie en aanverwante transitie in de reële economie (bijvoorbeeld op het gebied van milieu, energie, vervoer, industrie, landbouw); en (ii) de financiering daarvan:



**Figuur 1** De verschillende elementen van de Green Deal<sup>43</sup>

79. Verduurzaming van de economie en maatschappij moet in de eerste plaats plaatsvinden in de zogeheten 'reële economie'. Dit zijn de delen van de economie waar producten worden vervaardigd en gebruikt en waar diensten worden geleverd en afgenomen. Die producten en diensten gaan gepaard met emissies. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het opwekken van elektriciteit, het bouwen en verwarmen van woningen, het verbranden van benzine in auto's, het produceren van voedsel, en het vervaardigen van allerlei producten voor eindverbruikers.

80. De EU-wetgever heeft een combinatie van sectorale maatregelen en marktmaatregelen op specifieke beleidsterreinen ingevoerd.<sup>44</sup> De EU hanteert

<sup>42</sup> Green Deal (Productie ING-013), p. 7-10, 14-15 en 21-22.

<sup>43</sup> Deze afbeelding is opgenomen in de Green Deal (Productie ING-013) als Diagram 1 op p. 4.

<sup>44</sup> Green Deal (Productie ING-013), p. 4-5; Fit for 55-pakket (Productie ING-015), par. 2.2; overweging 7 Europese Klimaatwet.

daarbij geen specifiek transitiepad. Om te bewerkstelligen dat de klimaatambities van de EU zo effectief mogelijk worden nagestreefd, heeft de EU-wetgever sectorale wetgeving opgesteld die rekening houdt met de eigenschappen per sector, in combinatie met marktmechanismen die verduurzaming stimuleren door middel van marktwerking.

81. Sectorale maatregelen bestaan bijvoorbeeld in de energiesector,<sup>45</sup> de energie-intensieve industrie,<sup>46</sup> de bouw,<sup>47</sup> wegvervoer,<sup>48</sup> landgebruik en bosbouw,<sup>49</sup> en landbouw en visserij.<sup>50</sup>
82. Sector-agnostische maatregelen zien bijvoorbeeld op transparantie en rapportage, en klimaattransitieplanning.<sup>51</sup> Ook stuurt de EU met bijvoorbeeld minimumbelastingen op energieproducten en elektriciteit op een afname van het gebruik van fossiele brandstoffen.<sup>52</sup>
83. Met marktmaatregelen probeert de EU-wetgever door middel van economische prikkels en verhandelbare rechten uitstoot te verminderen. In plaats van het categorisch verbieden van emissie-intensieve activiteiten of het verplicht stellen van groene alternatieven, heeft de EU-wetgever ervoor gekozen de mate van toegestane uitstoot te begrenzen en die ruimte via verhandelbare rechten te verdelen.
84. Hoe de uiteindelijke transitie plaatsvindt is nog niet duidelijk en kan niet van tevoren worden voorspeld. Die uiteindelijke transitie zal immers mede afhankelijk zijn van hoe vraag en aanbod zich de komende jaren ontwikkelen, de geopolitieke situatie, marktomstandigheden, enzovoorts. De EU behoudt de flexibiliteit om op ontwikkelingen in te spelen.
85. De EU-wetgever heeft zich ook gebogen over de vraag hoe de klimaattransitie gefinancierd kan worden. Daarvoor zijn namelijk grootschalige investeringen nodig, niet alleen om de klimaattransitie te financieren, maar ook om deze zo min mogelijk disruptief te laten zijn.<sup>53</sup> In 2023 stelde de EC dat jaarlijks EUR 700 miljard aan extra investeringen nodig zouden zijn om de doelstellingen

---

<sup>45</sup> Green Deal (Productie ING-013), par. 2.1.2; Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 6-7 en par. 2.2.3.

<sup>46</sup> Green Deal (Productie ING-013), p. 8; Fit for 55-pakket (Productie ING-015), par. 2.2.1.

<sup>47</sup> Green Deal (Productie ING-013), par. 2.1.4 waar de EC wijst op een "*golf van renovatie*" van openbare en particuliere gebouwen. Zie ook Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 8 en 11.

<sup>48</sup> Green Deal (Productie ING-013), par. 2.1.5; Fit for 55-pakket (Productie ING-015), par. 2.1 en 2.2.

<sup>49</sup> Green Deal (Productie ING-013), p. 5; Fit for 55-pakket (Productie ING-015), par. 2.3.

<sup>50</sup> Green Deal (Productie ING-013), p. 13-15; Fit for 55-pakket (Productie ING-015), par. 2.3.

<sup>51</sup> Zie par. 2.4 hierna.

<sup>52</sup> Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 12.

<sup>53</sup> Zie bijvoorbeeld overweging 17 Verordening (EU) 2020/852 van 18 juni 2020 ('Taxonomieverordening'); overweging 2 Richtlijn (EU) 2022/2464 van 14 december 2022 ('CSRD').

van de Green Deal en aanverwante wetgeving te bereiken.<sup>54</sup> De EC beoogt deze investeringen niet alleen te doen met publiek geld. In plaats daarvan is in verschillende beleidsstukken ook private financiering besproken als mogelijke aanvullende financieringsbron.<sup>55</sup>

86. Het financieren van de klimaattransitie door private partijen is door de EU-wetgever evenwel niet verplicht gemaakt. Het EU-klimaatbeleid beoogt in plaats daarvan die financiering te faciliteren.<sup>56</sup> Niet alleen voor bedrijven die al passen in een duurzame economie, zoals fabrikanten van warmtepompen en windmolens, of al geheel verduurzaamd zijn, maar ook voor bedrijven die nog moeten verduurzamen. Daarnaast zal in algemene zin economische activiteit moeten worden gefinancierd. De economie moet immers ook gedurende de verschillende transitie in de komende jaren sterk en weerbaar blijven. De EU-wetgever heeft daarom ook producten en diensten met een hoge uitstoot niet willen verbieden.
87. De EC overwoog in plaats daarvan in 2023 in haar aanbevelingen over dit onderwerp, dat financiële intermediairs de transitie kunnen ondersteunen:

*"Kredietverlening door banken en investeringen zijn beide belangrijk voor het financieren van de reële economie en beide zullen naar verwachting een aanzienlijk bedrag aan transitiefinanciering verstrekken aan ondernemingen. Bank en andere institutionele investeerders bevinden zich in een bijzonder goede positie om hun klanten transitiefinanciering te verstrekken, aangezien zij gebruik kunnen maken van hun nauwe klantenbetrekkingen."<sup>57</sup>*

#### **2.4 Uitvoering van de Green Deal: sectorale regulering en sector-agnostische marktwerking door rapportage en due diligence**

88. Het EU-klimaatbeleid ziet onder meer op (1) het beperken van emissies, (2) transparantie en (3) gepaste zorgvuldigheid (*due diligence*).

<sup>54</sup> EC, 'Een kader voor duurzame financiering dat in de praktijk werkt', COM(2023) 317 final, 13 juni 2023 ('EC, Kader voor duurzame financiering') (Productie ING-017), p. 1.

<sup>55</sup> EC, 'Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030 investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal', COM(2020) 562 final, 17 september 2020 (uittreksel) (Productie ING-018), p. 4. Zie ook EC, 'Strategie voor de financiering van de transitie naar een duurzame economie', COM(2021) 390 final, 6 juli 2021 (uittreksel) (Productie ING-019), p. 1-2. Zie bijvoorbeeld ook COP29 en COP30, *Report on the Baku to Belem Roadmap to 1.3T*, november 2025 (uittreksel) (Productie ING-020), p. 37.

<sup>56</sup> Sustainable Finance Action Plan (Productie ING-012), p. 1; Green Deal (Productie ING-013), par. 2.2.1; Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 2. In het wettelijk kader van de EU is het concept "*transitiefinanciering*" niet gedefinieerd. Zie ook Aanbeveling (EU) 2023/1425 van 27 juni 2023 (uittreksel) (Productie ING-021), overweging 5. In deze CvA wordt met de term 'transitiefinanciering' bedoeld het financieren van groene projecten en het financieren van verduurzaming van ondernemingen die nog moeten verduurzamen.

<sup>57</sup> Aanbeveling (EU) 2023/1425 van 27 juni 2023 (uittreksel) (Productie ING-021), overweging 31. Banken hebben daarbij ruimte om te bepalen hoe zij de samenwerking met hun klanten vormgeven. Zie Aanbeveling (EU) 2023/1425 van 27 juni 2023 (uittreksel) (Productie ING-021), hoofdstuk 10.

- (1) *Regelgeving gericht op het reguleren en beperken van emissies in de reële economie*
89. Eén van de belangrijkste EU-beleidsinstrumenten gericht op vermindering van uitstoot is haar emissiehandelssysteem (*emissions trading system*, "EU ETS").<sup>58</sup> EU ETS is een marktmechanisme voor het verhandelen van emissierechten. 'Installaties'<sup>59</sup> in industrieën die relatief grote hoeveelheden broeikasgassen uitstoten zijn onderworpen aan een emissievergunningvereiste, op basis van het 'cap-and-trade'-principe. Ieder jaar krijgen installaties een gelimiteerd aantal emissierechten ('*carbon credits*') toegewezen. Deze emissierechten zijn gemaximeerd per land en het totaal aantal neemt jaarlijks af.<sup>60</sup> Bedrijven in de reële economie worden zo gestimuleerd tot vermindering van uitstoot, op een geleidelijke manier, met behoud van belangrijke producten en diensten.
90. De EU-wetgever maakt EU ETS steeds ambitieuzer, bijvoorbeeld door uitbreiding van het aantal sectoren,<sup>61</sup> en een versnelde afbouw van emissierechten.<sup>62</sup> Als onderdeel van het Fit-for-55 pakket, moeten de emissies binnen het systeem in 2030 met 62% zijn verminderd ten opzichte van 2005.<sup>63</sup> Daarnaast geldt vanaf 2027 een nieuw, op zichzelf staand ETS voor gebouwen, wegvervoer en brandstofgebruik in andere sectoren ("EU ETS2").<sup>64</sup>
91. Het verlagen van uitstoot in de EU is alleen effectief als die uitstoot niet verplaatst naar een andere markt. Als bedrijven stoppen met het produceren van staal in de EU, maar men in de EU vervolgens gedwongen is staal in te kopen van een nieuwe fabriek in Azië, is het klimaat niet geholpen. De uitstoot als zodanig is immers niet weg, maar slechts verplaatst, en er komt mogelijk uitstoot bij door

<sup>58</sup> Richtlijn 2003/87/EG van 13 oktober 2003 ('EU ETS Richtlijn'), zoals herzien in het kader van het Fit for 55-pakket door Richtlijn (EU) 2023/959 van 10 mei 2023.

<sup>59</sup> Art. 3(e) EU ETS Richtlijn definieert 'installatie' als "*vaste technische eenheid waarin één of meer van de in Bijlage I genoemde activiteiten plaatsvinden alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging*". Uit Bijlage 1 bij de EU ETS Richtlijn volgt dat het gaat om onder meer producenten van elektriciteit, warmte, olie, staal, metalen, aluminium, keramiek, asfalt, papier, karton en chemicaliën en de luchtvaart- en maritieme sector.

<sup>60</sup> Art. 9-10 EU ETS Richtlijn. Eén emissierecht geeft het recht om één ton CO<sub>2</sub>-equivalent uit te stoten. Uit art. 16 lid 3 EU ETS Richtlijn volgt dat lidstaten exploitanten die niet voldoende emissierechten inleveren een boete van EUR 100 per ton CO<sub>2</sub>-equivalent moeten opleggen.

<sup>61</sup> Scheepvaart en luchtvaart zijn toegevoegd aan de sectoren. Zie Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 8; hoofdstuk II EU ETS Richtlijn.

<sup>62</sup> De jaarlijkse verlaging van de emissielimiet wordt verhoogd van 2,2% naar 4,3% per jaar over de periode 2024-2027 en 4,4% vanaf 2028. Zie art. 9 EU ETS Richtlijn.

<sup>63</sup> Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 8 (hier werd nog gesproken over 61%). Overweging 39 Richtlijn (EU) 2023/959 van 10 mei 2023.

<sup>64</sup> Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 8 (waar de EC nog ervan uitging dat EU ETS2 vanaf 2026 zou gelden). Art. 30 quater lid 1 EU ETS Richtlijn. EU ETS2 is gericht op het verminderen van broeikasgasemissies in sectoren die momenteel niet onder het oorspronkelijke EU ETS vallen, zoals wegvervoer en gebouwen; zie hoofdstuk IV bis EU ETS Richtlijn. Recentelijk heeft het Europese Parlement een voorstel van de lidstaten om de invoering van EU ETS2 met één jaar uit te stellen van 2027 tot 2028 gesteund. Zie EP, 'EU klimaatdoelstelling 2040: EP wil emissiereductie van 90% in EU-klimaatwet', 13 november 2025 (persbericht) (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-022).

het transport van Azië naar de EU. EU ETS is dus enkel effectief als het niet kan worden omzeild. Een correctiemechanisme aan de grens biedt daarom ondersteuning (het *Carbon Border Adjustment Mechanism*, "**CBAM**").<sup>65</sup> CBAM voorkomt daarmee productieverplaatsing naar niet-EU landen met lagere klimaatambities, en waarborgt zo het EU *level playing field*.

92. Naast EU ETS en CBAM, bestaat de *Land Use, Land Use Change and Forestry Verordening* ("**LULUCF Verordening**").<sup>66</sup> De LULUCF Verordening bevat regelgeving over broeikasgasemissies en -verwijderingen voor landgebruik, veranderingen in landgebruik en bosbouw, en over de boekhouding, rapportage en controle van die emissies en verwijderingen.
93. Sectoren die niet onder EU ETS of de LULUCF Verordening vallen, vallen binnen de *Effort Sharing Regulation* ("**ESR**") met emissiereductiedoelstellingen voor lidstaten.<sup>67</sup> De doelstelling op EU-niveau van de ESR is 40% ten opzichte van 2005.<sup>68</sup> Voor lidstaten varieert dit van 10 tot 50% ten opzichte van 2005.<sup>69</sup>
94. De combinatie van EU ETS, de LULUCF Verordening en de ESR dekt nagenoeg alle uitstoot binnen de EU.<sup>70</sup>
95. In haar sectorale beleid onderkent de EU dat bepaalde sectoren moeilijker zijn te verduurzamen dan andere. Zij houdt rekening met de verschillende tempo's waarin sectoren zich kunnen verduurzamen.<sup>71</sup> Dit sectorale beleid omvat ook de *Energy Efficiency Directive* ("**EED**"),<sup>72</sup> de *Renewable Energy Directive III*

---

<sup>65</sup> Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 8-9 en 15; Verordening (EU) 2023/956 van 10 mei 2023. Deze verordening is van toepassing sinds 1 oktober 2023, gevolgd door een overgangperiode tot 1 januari 2026. Tijdens deze overgangperiode gelden andere rapportagevereisten en hoeven importeurs nog geen CBAM-certificaten te hebben.

<sup>66</sup> Verordening (EU) 2018/841 van 30 mei 2018.

<sup>67</sup> Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 7; Verordening (EU) 2018/842 van 30 mei 2018 ('ESR'), zoals herzien in het kader van het Fit for 55-pakket door Verordening (EU) 2023/857 van 19 april 2023. De ESR wijst bindende nationale reductiedoelstellingen toe voor de periode 2021-2030 aan elke lidstaat voor de sectoren die niet onder EU ETS vallen, gebaseerd op hun economische capaciteit en uitgangspunt. In tegenstelling tot EU ETS zijn lidstaten verantwoordelijk voor het implementeren van maatregelen om de doelstellingen te halen; deze hebben geen directe invloed op entiteiten die broeikasgassen uitstoten.

<sup>68</sup> Art. 1 ESR.

<sup>69</sup> Zie Bijlage 3 bij deze CvA.

<sup>70</sup> EC, 'Commission Working Document. Impact Assessment Report. Part 1', SWD(2024) 63 final, 6 februari 2024 (uittreksel) ('EC, Impact Assessment Report') (Productie ING-023), p. 22-23.

<sup>71</sup> Zie ook EC, Impact Assessment Report (Productie ING-023), p. 18: "*Some sectors, such as agriculture and air travel, will not be able to cut their GHG emissions to zero in the coming decades, because they deliver goods and services that can only be partially substituted or there are inherent limits to the GHG mitigation options available to them.*" Ook uit overweging 11 Richtlijn (EU) 2023/2413 van 18 oktober 2023 ('RED III') volgt dat de lucht- en scheepvaart "*zich moeilijk koolstofvrij laten maken*". Zie ook EC, 'REPowerEU Plan', COM(2022) 230 final, 18 mei 2022 ('REPowerEU Plan') (Productie ING-024), p. 10-11.

<sup>72</sup> Richtlijn (EU) 2023/1791 van 13 september 2023. Deze Richtlijn verplicht EU-lidstaten om energie-efficiëntie te integreren in hun beleids- en investeringsbeslissingen en stelt streefcijfers vast om het energieverbruik tegen 2030 met 11,7% te verminderen ten opzichte van de prognoses van 2020.

("RED III")<sup>73</sup> en de *Net Zero Industry Act* ("NZIA"),<sup>74</sup> de *Industrial and Livestock Rearing Emissions Directive* ("IED")<sup>75</sup> en de *Energy Performance of Buildings Directive IV* ("EPBD IV").<sup>76</sup>

96. Daarnaast bestaan verschillende regelingen en initiatieven gericht op wegvoertuigen,<sup>77</sup> de luchtvaart,<sup>78</sup> en de scheepvaart<sup>79</sup> in het kader van de verduurzaming van de transportsector en vermindering van de door deze sector veroorzaakte emissies.<sup>80</sup>

(2) *Transparantievereisten*

97. De hiervoor beschreven regulering ziet op het terugdringen van uitstoot in de reële economie. De EU-wetgever heeft dit aangevuld met uniforme en EU-brede rapportage- en transparantieverplichtingen over duurzaamheidsinformatie.<sup>81</sup> Het verhogen van transparantie zal, zo is de verwachting, zorgen voor betere mobilisatie van kapitaal naar duurzamere activiteiten.<sup>82</sup> Met andere woorden: de EU-wetgever beoogt een deel van het benodigde kapitaal voor de klimaattransitie te kunnen mobiliseren door transparantie en marktwerking. De markt, waaronder financiers en investeerders, zal door verhoogde transparantie het hiervoor geschetste beleidskader beter kunnen gebruiken en dat beleid wordt daarmee dus effectiever. Duurzaamheidsvoorkeuren van financiers en investeerders kunnen adequater worden nagestreefd. Bovendien stelt transparantie hen in staat om risico's, waaronder klimaatrisico's, beter in te schatten.<sup>83</sup>
98. De EU heeft verschillende transparantierichtlijnen en verordeningen aangenomen, waaronder de Taxonomieverordening,<sup>84</sup> de *Sustainable Finance*

<sup>73</sup> Richtlijn (EU) 2023/2413 van 18 oktober 2023. Met de RED III bevordert de EU het gebruik van hernieuwbare energie met als doel om het totale aantal hernieuwbare energie in de EU te verhogen tot 42,5% in 2030.

<sup>74</sup> Verordening (EU) 2024/1735 van 13 juni 2024. Op basis van de NZIA moeten producenten van fossiele brandstoffen bijdragen aan de EU-doelstelling voor 2030 ten aanzien van de jaarlijkse CO<sub>2</sub>-opslagcapaciteit, door koolstofopvangprojecten op te zetten of daarin te investeren.

<sup>75</sup> Richtlijn 2010/75/EU van 24 november 2010.

<sup>76</sup> Richtlijn (EU) 2024/1275 van 24 april 2024. De EPBD IV moet medio 2026 zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving van EU-lidstaten. Zie art. 35 EPBD IV en ook Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 'Europese Richtlijn energieprestatie van gebouwen EPBD IV' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-025).

<sup>77</sup> Verordening (EU) 2019/1242 van 20 juni 2019.

<sup>78</sup> Verordening (EU) 2023/2405 van 18 oktober 2023.

<sup>79</sup> Verordening (EU) 2023/1805 van 13 september 2023.

<sup>80</sup> Verder gelden bindende nationale streefcijfers voor de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen. Zie Verordening (EU) 2023/1804 van 13 september 2023.

<sup>81</sup> Overweging 8 Richtlijn (EU) 2022/2464 van 14 december 2022 ('CSRD') legt uit waarom de EU-wetgever vanaf de CSRD niet langer over "*niet-financiële*" informatie wenst te spreken, maar over "*duurzaamheidsinformatie*".

<sup>82</sup> Green Deal (Productie ING-013), p. 20. Zie ook Sustainable Finance Action Plan (Productie ING-012), p. 1; EC, 'EU-Taxonomie, duurzaamheidsrapportage door bedrijven, duurzaamheidsvoorkeuren en fiduciaire verplichtingen: Financiering sturen in de richting van de Europese Green Deal', COM(2021) 188 final, 21 april 2021 (Productie ING-026), p. 1.

<sup>83</sup> Overweging 9 CSRD.

<sup>84</sup> Verordening (EU) 2020/852 van 18 juni 2020.

*Disclosure Regulation ("SFDR")*,<sup>85</sup> en de *Non-Financial Reporting Directive ("NFRD")*.<sup>86</sup> De NFRD is gewijzigd door de *Corporate Sustainability Reporting Directive ("CSRD")*.<sup>87</sup>

99. In de kern omvat het transparantiebeleid de volgende pijlers: (i) een EU-classificatiesysteem van duurzame activiteiten (taxonomie); (ii) een kader voor informatieverstopping; en (iii) een kader voor duurzame beleggingsinstrumenten zoals klimaatbenchmarks, normen en labels.<sup>88</sup> Hiermee beoogt de EU-wetgever dat de komende jaren steeds betere informatie beschikbaar komt over het duurzaamheids- en transitierisicoprofiel van rapporterende ondernemingen.
100. Ten behoeve van bruikbare en vergelijkbare duurzaamheidsverslaggeving, introduceert de Taxonomieverordening een uniform EU-classificatiesysteem, dat bepaalt welke activiteiten als 'duurzaam' worden beschouwd.<sup>89</sup> Het ontbreken van dergelijke criteria zou leiden tot hogere kosten en zou "*economische spelers sterk ontmoedigen om grensoverschrijdende kapitaalmarkten te betreden met het oog op duurzame beleggingen*".<sup>90</sup> Bovendien is "*aangetoond dat nationale regels en marktgebaseerde initiatieven om die kwestie binnen nationale grenzen te regelen tot versnippering van de interne markt leiden*".<sup>91</sup> Om dit op te lossen, moeten lidstaten "*een gemeenschappelijk concept hanteren van wat een ecologisch duurzame belegging is*".<sup>92</sup> Op basis van dat soort geharmoniseerde concepten kunnen dan bijvoorbeeld financiële instrumenten worden samengesteld waarvan het beleggend publiek gemakkelijk het duurzaamheidsgehalte kan zien. Een voorbeeld daarvan zijn zogeheten *green bonds*, die aan specifieke duurzaamheidsvereisten moeten voldoen.<sup>93</sup>
101. De SFDR legt rapportageverplichtingen op aan financiëlemarktdeelnemers.<sup>94</sup> De SFDR geldt zowel op entiteitsniveau<sup>95</sup> (bijvoorbeeld via een

<sup>85</sup> Verordening (EU) 2019/2088 van 27 november 2019.

<sup>86</sup> Richtlijn 2014/95/EU van 22 oktober 2014.

<sup>87</sup> Richtlijn (EU) 2022/2464 van 14 december 2022.

<sup>88</sup> EC, Kader voor duurzame financiering (Productie ING-017), p. 2-4. Zie ook Aanbeveling (EU) 2023/1425 van 27 juni 2023 (uittreksel) (Productie ING-021), overweging 6.

<sup>89</sup> Art. 3 Taxonomieverordening.

<sup>90</sup> Overweging 11 Taxonomieverordening.

<sup>91</sup> Overweging 13 Taxonomieverordening.

<sup>92</sup> Overweging 14 Taxonomieverordening.

<sup>93</sup> Verordening (EU) 2023/2631 van 22 november 2023.

<sup>94</sup> Art. 1 jo art. 2 lid 1 SFDR.

<sup>95</sup> Zie onder meer art. 3-5 SFDR. Op 20 november 2025 heeft de EC een voorstel tot wijziging van de SFDR ingediend waarin onder meer wordt voorgesteld om de rapportageverplichtingen op entiteitsniveau uit art. 4 en art. 5 SFDR te schrappen. Zie Voorstel voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088 betreffende informatieverstopping over duurzaamheid in de financiële dienstensector (SFDR), Verordening (EU) nr. 1286/2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's) en tot intrekking van Gedelegeerd Verordening (EU) 2022/1288, COM(2025) 841 final, 20 november 2025 (uittreksel) (Productie ING-027), p. 35-36.

duurzaamheidsbeleid op de website) als (beleggings)productniveau<sup>96</sup> (bijvoorbeeld via precontractuele informatie over ESG-impact of de kwalificatie van een bepaald financieel product als 'duurzaam' in lijn met de Taxonomieverordening).<sup>97</sup> De SFDR bevat verplichtingen tot informatieverstrekking over de klimaatimpact en risico's van specifieke producten en diensten, zodat uiteindelijke investeerders weloverwogen investeringsbeslissingen kunnen nemen. Banken vallen onder de SFDR-verplichtingen voor zover zij specifieke diensten aanbieden, zoals portefeuillebeheer, fondsbeheer of beleggingsadvies.

102. Een sector-agnostische rapportagerichtlijn is de CSRD.<sup>98</sup> Het doel van de CSRD is onder andere om kapitaalstromen te heroriënteren richting duurzame investeringen om duurzame en inclusieve groei te bewerkstelligen.<sup>99</sup> De EU-wetgever acht daartoe transparantie over "*relevante, vergelijkbare en betrouwbare duurzaamheidsinformatie*" van groot belang.<sup>100</sup> De CSRD bevat daarom verplichtingen voor grote<sup>101</sup> ondernemingen om in het bestuursverslag specifieke duurzaamheidsinformatie op te nemen. Welke onderwerpen moeten worden opgenomen, is afhankelijk van de zogeheten 'dubbele materialiteitstoets', waarin de risico's voor de onderneming voortvloeiend uit duurzaamheidskwesaties ('financiële materialiteit', *outside in*) en effecten van de activiteiten van de onderneming op mens en milieu ('impact materialiteit', *inside out*) worden meegenomen.<sup>102</sup> Als een onderneming een onderwerp als materieel beoordeelt op basis van een van de gezichtspunten, dan dient zij hierover te rapporteren.<sup>103</sup>

<sup>96</sup> Onder financiële producten vallen, naast deelnemingsrechten van alternatieve beleggingsinstellingen (abi's) en instellingen voor collectieve beleggingen in effecten (icbe's), onder andere beleggingsportefeuilles die discretionair worden beheerd en pensioenproducten en -regelingen; art. 2 lid 12 SFDR. Zie ook art. 6-9 en art. 11 SFDR.

<sup>97</sup> Art. 1 SFDR.

<sup>98</sup> De CSRD is op 5 januari 2023 in werking getreden en moest uiterlijk 5 juli 2024 worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. De Nederlandse wetgever heeft deze deadline gemist. Zie *Kamerstukken I 2025/26*, 26 485, nr. E (Verslag van schriftelijk overleg over ontwerpbesluit implementatie CSRD) (Productie ING-028), p. 8.

<sup>99</sup> Overweging 2 CSRD. Verordening (EU) 2024/3005 ('ESG Ratings Verordening') sluit daarbij aan. Zie overweging 3. Zie ook, bijvoorbeeld, overweging 9 e.v. Taxonomieverordening.

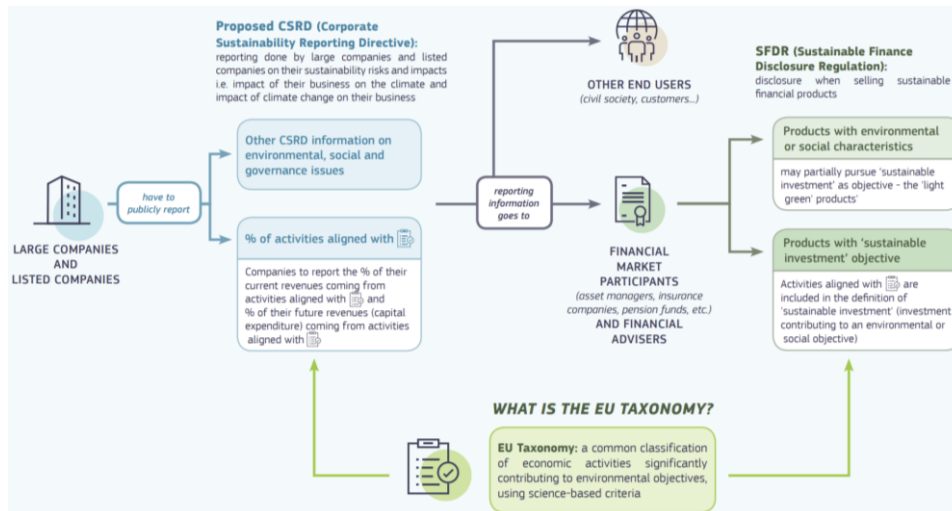
<sup>100</sup> Overweging 2 CSRD.

<sup>101</sup> Om als 'groot' te kwalificeren moeten ondernemingen voldoen aan ten minste twee van de drie groottecriteria: (i) een netto-omzet van EUR 50 miljoen; (ii) een balanstotaal van EUR 25 miljoen; (iii) een gemiddeld aantal werknemers van 250 over het boekjaar. Niet-beursgenoteerde midden- en kleinbedrijven vallen niet onder de reikwijdte van de CSRD, maar zullen vanuit de toeleveringsketen van een CSRD-plichtige onderneming wel data moeten aanleveren. Deze drempels zullen worden aangepast naar aanleiding van de voorstellen tot vereenvoudiging van de CSRD (zie ook par. 2.6 hierna). De CSRD zal alleen nog van toepassing zijn op ondernemingen in de EU met gemiddeld 1.000 werknemers en een netto-omzet van meer dan EUR 450 miljoen.

<sup>102</sup> Art. 19 bis lid 2(a) Richtlijn 2013/34/EU van 26 juni 2013 zoals gewijzigd in art. 1 lid 4 CSRD; zie (i) en (ii) voor financiële materialiteit en (iv) voor impact materialiteit. Zie ook hoofdstuk 3.5 ESRS 1 voor financiële materialiteit, en hoofdstuk 3.4 (nrs. 43-46) en hoofdstuk 4 (nrs. 58-61) ESRS 1 voor impact materialiteit.

<sup>103</sup> Zie hoofdstuk 3.2 en 3.3 ESRS 1.

103. Het onderstaande overzicht geeft de samenhang weer tussen de rapportage- en transparantieplichtingen uit de Taxonomieverordening, de SFDR en de CSRD, waaronder twee voorbeelden van de relevantie van de Taxonomieverordening op de CSRD en de SFDR:



**Figuur 2** Voorbeelden van de samenhang tussen de rapportage- en transparantieplichtingen uit de Taxonomieverordening, SFDR en CSRD<sup>104</sup>

104. Voor de praktische uitvoering van de transparantievereisten heeft de *European Financial Reporting Advisory Group* ("**EFRAG**") EU-standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving (de *European Sustainability Reporting Standards*, "**ESRS**") ontwikkeld.<sup>105</sup> ESRS E1 (*Climate Change*) ziet op klimaatverandering. ESRS E1-1 ziet op *disclosures* over transitieplannen gericht op klimaatmitigatie en ESRS E1-4 ziet op *disclosures* over doelstellingen (*targets*).
105. Naar aanleiding van de roep in de EU om de regeldruk en administratieve lasten voor ondernemingen in de EU te verminderen om, onder meer, het concurrentievermogen van de EU te verbeteren (zie paragraaf 2.6 hierna), presenteerde de EC op 26 februari 2025 een voorstel voor vereenvoudiging en afstemming van de huidige duurzaamheidswetgeving (het "**Omnibus-pakket**").<sup>106</sup> Het Omnibus-pakket streeft een vereenvoudiging na van onder meer

<sup>104</sup> Deze afbeelding is opgenomen in EC, 'Factsheet: How does the EU Taxonomy fit within the Sustainable Finance Framework' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-029).

<sup>105</sup> Op 25 december 2023 is de gedelegeerde verordening die de eerste set ESRS bevat in werking getreden. Zie Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2772 van 31 juli 2023.

<sup>106</sup> EC, 'Commission simplifies rules on sustainability and EU investments, delivering over €6 billion in administrative relief' (uitdraai van 11 december 2025) (Productie ING-030).

de Taxonomieverordening en CSRD.<sup>107</sup> Als onderdeel van het Omnibus-pakket, is op 16 april 2025 de *Stop-the-Clock* Richtlijn aangenomen.<sup>108</sup>

(3) *Due diligence*

106. Een volgend sector-agnostisch onderdeel van het EU-klimaatbeleid is de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* ("**CSDDD**").<sup>109</sup> Met de CSDDD beoogt de EU-wetgever te waarborgen dat "*ondernemingen die actief zijn op de interne markt, bijdragen aan duurzame ontwikkeling en de overgang naar duurzaamheid van economieën en samenlevingen*".<sup>110</sup> Om dat te bewerkstelligen richt de CSDDD zich op zogeheten '*due diligence*' (artikelen 5 tot en met 16 CSDDD).
107. *Due diligence* is het proces waarbij ondernemingen op systematische wijze de potentiële en daadwerkelijke negatieve effecten op mensenrechten en milieu in hun waardeketen identificeren, voorkomen, mitigeren en beëindigen. De CSDDD sluit grotendeels aan bij vrijwillige initiatieven, waaronder de *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights* (de "**UNGPs**") en de Richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (de "**OESO-richtlijnen**"),<sup>111</sup> maar kent ook bepalingen die daar bewust van afwijken. De EU-wetgever achtte niet elke vrijwillige aanbeveling geschikt als juridische norm.<sup>112</sup>

<sup>107</sup> EC, 'Commission Staff Working Document', SWD(2025) 80 final, 26 februari 2025 (uittreksel) ('EC, Commission Staff Working Document 2025') (Productie ING-031), p. 2-5.

<sup>108</sup> Richtlijn (EU) 2025/794 van 14 april 2025 ('Stop-the-Clock Richtlijn'). Op basis van de Stop-the-Clock Richtlijn krijgen ondernemingen twee jaar extra tijd om te voldoen aan de rapportageverplichtingen van de CSRD. De EU-lidstaten moeten de richtlijn uiterlijk op 31 december 2025 omzetten in nationale wetgeving. Zie art. 3 lid 1. De Nederlandse wetgever heeft deze deadline niet gehaald en ervoor gekozen de implementatie van de Stop-the-Clock Richtlijn en de verwachte implementatie van de inhoudelijke richtlijn samen te nemen. Zie *Kamerstukken II 2025/26*, 36 678, nr. 10 (Kamerbrief over implementatie CSRD) (Productie ING-032), p. 3. Zie ook *Kamerstukken II 2025/26*, 36 678, nr. 11 (Kamerbrief over implementatie CSRD) (Productie ING-033), p. 2-3. In deze brief verzocht de minister van Financiën de Tweede Kamer om een op 2 maart 2026 gepland wetgevingsoverleg over het implementatiewetsvoorstel uit te stellen, zodat de Tweede Kamer de behandeling daarvan kan laten aansluiten op de definitieve wijzigingsrichtlijn naar aanleiding van het Omnibus-pakket. Zie ook par. 2.6 hierna.

<sup>109</sup> Richtlijn (EU) 2024/1760 van 13 juni 2024 ('CSDDD').

<sup>110</sup> Overweging 16 CSDDD.

<sup>111</sup> Zie par. 5.1 hierna.

<sup>112</sup> EC, 'Directive on Corporate Sustainability Due Diligence. Frequently asked questions', 19 juli 2024 ('CSDDD FAQ') (Productie ING-034), p. 5.

108. De EU-wetgever koos ervoor klimaatverandering niet op te nemen als onderwerp waarop *due diligence* wordt gedaan onder de CSDDD.<sup>113</sup> Ondernemingen hoeven onder de CSDDD dus geen onderzoek te doen in hun waardeketen in het belang van klimaatmitigatie. Ten aanzien van banken gaat de EU-wetgever nog een stap verder. De EU-wetgever heeft in de CSDDD bepaald dat financiële instellingen expliciet zijn uitgesloten van het verrichten van *due diligence* naar zogeheten *downstream* activiteiten.<sup>114</sup> Banken zijn dus, in tegenstelling tot andere ondernemingen, niet verplicht *due diligence* uit te voeren naar klanten onder de CSDDD.
109. De CSDDD, zoals in juli 2024 aangenomen en op dit moment nog geldend, bevat een verplichting voor ondernemingen om een transitieplan op te stellen voor mitigatie van klimaatverandering (de "**CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting**").<sup>115</sup> Lid 1 omschrijft waaraan deze plannen moesten voldoen: onder meer tijdsgebonden doelstellingen met, in voorkomend geval, emissiereductiedoelstellingen, en een beschrijving van de stappen die de onderneming kan nemen om die doelstellingen te halen.<sup>116</sup> Ondernemingen hebben een hoge mate van vrijheid en flexibiliteit bij het vaststellen van hun klimaatplan en de inhoud daarvan en mogen hun plan ieder jaar bijstellen.<sup>117</sup>
110. Met het Omnibus-pakket heeft de EU-wetgever besloten de klimaatmitigatieverplichtingen voor ondernemingen te verlichten.<sup>118</sup> De EU-wetgever heeft op 9 december 2025, na uitgebreide onderhandelingen, een voorlopig politiek akkoord bereikt over een deel van het Omnibus-pakket

<sup>113</sup> EC, 'Minutes of the 2408th meeting of the Commission held in Brussels on Wednesday 23 and Thursday 24 February 2022', PV(2022) 2408 final (Engelse vertaling) (uittreksel) ('EC, Minutes of the 2408th meeting') (Productie ING-035), p. 20-21: "*Lastly, Mr REYNDERS explained that a different approach was proposed for climate change. Given that climate change mitigation commitments varied around the world and were linked to Member States' commitments, it was more difficult to translate them into clear obligations for companies and their value chains. For that reason, climate change was not covered by the due diligence proposal.*" Zie ook EC, 'Follow-up to the second opinion of the Regulatory Scrutiny Board', SWD(2022) 39 final, 23 februari 2022 (uittreksel) (Productie ING-036), p. 49: "*As explained in specific comment No. 7, due to a lack of clear obligations for companies climate change was excluded from due diligence obligations. Instead, the largest companies need to adopt a plan to ensure that the business model and strategy of the company are compatible with the transition to a sustainable economy and with the limiting of global warming to 1.5 °C in line with the Paris Agreement.*"

<sup>114</sup> Overweging 26 CSDDD. Onder *downstream* activiteiten vallen: "*activiteiten van de downstream zakenpartners van een onderneming die verband houden met de distributie, het vervoer en de opslag van een product van die onderneming, indien de zakenpartners deze activiteiten voor of namens de onderneming uitvoeren, en met uitzondering van de distributie, het vervoer en de opslag van een product dat onderworpen is aan controles op de uitvoer op grond van Verordening (EU) 2021/821 of aan de controles op de uitvoer met betrekking tot wapens, munitie of oorlogsmaterialen, zodra de uitvoer van het product is toegestaan*". Zie art. 3(g)(ii) CSDDD.

<sup>115</sup> De CSDDD is onder andere in Nederland nog niet geïmplementeerd.

<sup>116</sup> Art. 22 lid 1 CSDDD. Lid 2 bepaalt dat ondernemingen die onder de CSRD een klimaattransitieplan rapporteren of ondernemingen van wie de moederonderneming dat doet, daarmee zouden voldoen aan de verplichting uit lid 1.

<sup>117</sup> Art. 22 lid 3 CSDDD.

<sup>118</sup> EC, Commission Staff Working Document 2025 (Productie ING-031), p. 2-5.

(het "Voorlopig Akkoord Omnibus").<sup>119</sup> Daarbij heeft de EU-wetgever onder meer besloten de reikwijdte van de CSDDD in te perken,<sup>120</sup> en de CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting te schrappen.<sup>121</sup> De EU-wetgever beschouwde de CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting als onevenredig voor ondernemingen, met name vanwege de administratieve lasten die deze verplichting met zich zou brengen.<sup>122</sup> Volgens de EU-wetgever zou de verplichting tot rechtsonzekerheid kunnen leiden en zou door schrapping de CSDDD-verplichtingen worden gestroomlijnd en een meer gerichte en efficiënte uitvoering van de CSDDD worden ondersteund.<sup>123</sup> De *due diligence* verplichtingen zijn niet afgeschaft. Ondernemingen hoeven nog steeds geen onderzoek te doen in hun waardeketen ten aanzien van het klimaat. Ook de uitzondering voor banken voor het uitvoeren van *due diligence* naar klanten is gehandhaafd.

111. Kortom, de EU heeft een veelomvattend pakket aan maatregelen geïntroduceerd ten behoeve van haar klimaatdoelstellingen. Het gehele pakket is gebaseerd op een zorgvuldige en continue afweging van de verschillende belangen die door de maatregelen worden geraakt en met inachtneming van het bestaande kader van EU-wetgeving. Ook heeft de EU-wetgever expliciet rekening gehouden met het streven naar een *level playing field*, het behoud van concurrentievermogen, en de flexibiliteit en beleidsvrijheid die ondernemingen moeten toekomen om in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Mede daardoor heeft de EU-wetgever het Omnibus-pakket tot stand gebracht en ervoor gekozen bepaalde verplichtingen los te laten.

<sup>119</sup> Raad van de EU, 'Informatie notitie over de uitkomst van de eerste lezing van het Europees Parlement inclusief Voorlopig Akkoord Omnibus', 17078/25, 19 december 2025 ('Voorlopig Akkoord Omnibus'). Op 9 december 2025 hebben de EC, de Raad van de EU en het Europees Parlement een voorlopig akkoord bereikt over de tekst van de richtlijn tot wijziging van de CSRD en CSDDD, waarna het Europees Parlement op 16 december 2025 daarmee instemde. Op dit moment vinden juridische controles en vertalingen plaats. Na afloop hiervan stemmen de Raad van de EU en het Europees Parlement over de definitieve teksten en vertalingen. Dit is naar verwachting in maart 2026.

<sup>120</sup> Het Voorlopig Akkoord Omnibus (Productie ING-037) verkleint de reikwijdte van de CSDDD tot EU-bedrijven die (i) meer dan 5.000 werknemers; en (ii) een netto-omzet van meer dan EUR 1,5 miljard hebben. Voor niet-EU ondernemingen geldt dat zij een netto-omzet van meer dan EUR 1,5 miljard in de EU moeten genereren; zie overweging 19(d) en art. 4 lid 1a dat strekt tot wijziging van art. 2 CSDDD.

<sup>121</sup> Overweging 26 en art. 4 lid 10 Voorlopig Akkoord Omnibus (Productie ING-037) dat strekt tot schrapping van art. 22 CSDDD.

<sup>122</sup> Overweging 26 Voorlopig Akkoord Omnibus (Productie ING-037): "*The provisions of Directive (EU) 2024/1760 on the transition plan for climate change have been deemed to be disproportionate, particularly due to the administrative burden on companies and supervisory authorities, and could lead to legal uncertainty. It is necessary to repeal those provisions in order to streamline obligations and support a more targeted and efficient implementation of that Directive.*"

<sup>123</sup> Overweging 26 Voorlopig Akkoord Omnibus (Productie ING-037).

## 2.5 Financiering van de klimaattransitie en de rol van banken, inclusief de noodzaak van beheersing van klimaatrisico's

112. De Green Deal beoogt dus vermindering van uitstoot in de reële economie door grootschalige transitie. De EU-wetgever heeft daarvoor een pakket aan maatregelen zoals in paragrafen 2.3 en 2.4 besproken opgesteld voor een brede groep ondernemingen. De EU-wetgever heeft daarin ook expliciet oog gehad voor de noodzaak van kapitaal voor deze transitie en een betere aansluiting van vraag en aanbod van dat kapitaal. De transparantiemaatregelen zoals beschreven in paragraaf 2.4 dienen er dus mede toe adequatere investeringsbeslissingen te faciliteren. Door verhoogde transparantie en uniforme rapportage, kunnen private investeerders waaronder banken, de komende jaren hun investeringsbeslissingen nemen op basis van steeds betere informatie.
113. Daarnaast heeft de EU-wetgever onderzocht welke rol banken kunnen spelen in de klimaattransitie (zie ook paragraaf 2.3 hiervoor). Daarbij heeft de EU-wetgever onderkend dat de rol van banken in de maatschappij en ten opzichte van de reële economie in de EU en daarbuiten een andere is dan ondernemingen in de reële economie. Banken dienen immers vele maatschappelijke en economische belangen, en primair financiële stabiliteit.<sup>124</sup> De EU is bovendien een zeer '*bank based*' economie, wat betekent dat ondernemingen en consumenten in de EU het grootste deel van hun financiering van banken ontvangen. Stabiliteit van het bancaire stelsel is daarom temeer belangrijk. De context en de maatschappelijke rol en systeemfunctie van de bancaire sector in de transitie wordt in meer detail beschreven in hoofdstuk 4. Deze paragraaf bespreekt de rol van banken binnen het EU-klimaatbeleid.
114. Een *high-level expert group* boog zich in 2018 al over de rol van banken ten aanzien van de klimaattransitie en concludeerde dat financiële stabiliteit een eerste vereiste is voor de transitie naar een duurzame economie.<sup>125</sup> In maart 2018 sloot de EC zich bij deze bevindingen aan in het Sustainable Finance Action Plan.<sup>126</sup>
115. Banken zijn onderworpen aan prudentiële regelgeving en toezicht (zie hoofdstuk 4 hierna). Het huidige prudentiële regelgevingskader is aanzienlijk

<sup>124</sup> Zie bijvoorbeeld J. de Larosière, *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, 25 februari 2009 (uittreksel) (Productie ING-038), p. 13.

<sup>125</sup> High-Level Expert Group on Sustainable Finance, *Final Report 2018*, 31 januari 2018 (uittreksel) (Productie ING-039), p. 68: "*Financial stability is a prerequisite for sustainability; to safeguard both, capital requirements must remain risk-based.*"

<sup>126</sup> Sustainable Finance Action Plan (Productie ING-012), p. 1-2. Zie par. 2.2 hiervoor.

versterkt naar aanleiding van de financiële crisis van 2007-2008.<sup>127</sup> Met de *Capital Requirements Regulation ("CRR")*<sup>128</sup> en *Capital Requirements Directive ("CRD")*<sup>129</sup> zijn destijds uniforme regels geïntroduceerd voor kapitaalvereisten, risicobeheer en openbaarmaking voor banken in de EU.<sup>130</sup> Na het Parijsakkoord hebben prudentiële regelgevers (zoals de Europese Bankautoriteit ("**EBA**")) en toezichthouders (waaronder de Europese Centrale Bank ("**ECB**") en De Nederlandsche Bank ("**DNB**")) in toenemende mate de aandacht gevestigd op klimaatgerelateerde financiële risico's waaraan banken zijn blootgesteld.<sup>131</sup> Sindsdien zijn de CRR en de CRD een aantal keer aangepast in het kader van het klimaatbeleid van de EU. In 2019 werden grote beursgenoteerde banken, door de inwerkingtreding van de *Capital Requirements Regulation 2 ("CRR2")*,<sup>132</sup> verplicht om informatie over hun ESG-risico's openbaar te maken (in het kader van zogeheten *Pillar 3 disclosures*).<sup>133</sup> Het beleid inzake deze *Pillar 3 disclosures* is erop gericht transparantie te vergroten en marktdiscipline te versterken.<sup>134</sup>

116. Na inwerkingtreding van de CRR2 en *Capital Requirements Directive 5*,<sup>135</sup> rapporteerde de EBA in 2021, in opdracht van de EU-wetgever, over integratie van ESG-risico's in het toezichtkader.<sup>136</sup> In 2023 onderzocht de EBA of activiteiten waartegen vanuit ESG-oogpunt bezwaren bestaan, aanleiding geven tot een afzonderlijke prudentiële behandeling. De EBA concludeerde dat dit niet gerechtvaardigd zou zijn en achtte het onwenselijk als het houden van milieuschadelijke activa zou worden bestraft.<sup>137</sup>
117. Op 9 juli 2024 zijn de CRR en CRD opnieuw herzien door de *Capital Requirements Regulation 3 ("CRR3")*<sup>138</sup> en *Capital Requirements Directive 6 ("CRD6")*<sup>139</sup> (het "**Bankenpakket**").<sup>140</sup> De EU-wetgever gaf aan dat banken "een

<sup>127</sup> Zie bijvoorbeeld overweging 32 Verordening (EU) 575/2013 van 26 juni 2013 ('CRR') en overweging 51 Richtlijn 2013/36/EU van 26 juni 2013 ('CRD'). Deze wijzigingen zijn doorgevoerd naar aanleiding van onder andere de suggesties van op normstellende instanties op internationaal niveau zoals de *Basel Committee on Banking Supervision ("BCBS")* en de *Financial Stability Board ("FSB")*.

<sup>128</sup> Verordening (EU) 575/2013 van 26 juni 2013.

<sup>129</sup> Richtlijn 2013/36/EU van 26 juni 2013.

<sup>130</sup> Zie bijvoorbeeld overweging 2 en 32 CRR en overwegingen 2, 43 en 80 CRD.

<sup>131</sup> Zie bijvoorbeeld ECB, *Gids inzake klimaat en milieurisico's*, november 2020 (Productie ING-040).

<sup>132</sup> Verordening (EU) 2019/876 van 20 mei 2019 ('CRR2').

<sup>133</sup> Art. 449 bis CRR2. Zie ook Uitvoeringsverordening (EU) 2022/2453 van 30 november 2022.

<sup>134</sup> EBA, 'Transparency and Pillar 3' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-041).

<sup>135</sup> Richtlijn (EU) 2019/878 van 20 mei 2019 ('CRD5').

<sup>136</sup> EBA, *Report on Management and Supervision of ESG Risks for Credit Institutions and Investment Firms*, 23 juni 2021 (uittreksel) (Productie ING-042), hoofdstuk 5.

<sup>137</sup> EBA, *Report on the role of environmental and social risks in the prudential framework*, EBA/REP/2023/34, oktober 2023 (uittreksel) (Productie ING-043), p. 22-23: "The analysis presented in this report is not aimed at using prudential regulation to increase demand for environmentally and socially sustainable assets or penalise environmentally and socially harmful assets. [...] [A] dedicated prudential treatment which would explicitly aim to redirect lending could have undesirable or unintended consequences, which could have an impact on financial stability."

<sup>138</sup> Verordening (EU) 2024/1623 van 31 mei 2024 ('CRR3').

<sup>139</sup> Richtlijn (EU) 2024/1619 van 31 mei 2024 ('CRD6').

<sup>140</sup> EC, *Banking Package*, 26 oktober 2021 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-044).

*belangrijke rol [spelen] bij de ondersteuning van die transitie, die niet alleen betrekking heeft op het in kaart brengen en ondersteunen van de kansen die zich zullen voordoen, maar ook op het naar behoren beheren van de risico's die deze kan inhouden.*" De EU-wetgever meent dat "een versterkt prudentieel regelgevingskader" nodig is aangezien ESG-risico's "gevolgen kunnen hebben voor de stabiliteit van zowel individuele instellingen als het financiële stelsel als geheel".<sup>141</sup> Het Bankenpakket introduceert onder andere de volgende verplichtingen voor banken:

- (a) een verplichting om ESG-risico's openbaar te maken.<sup>142</sup> Daarnaast moeten banken rapporteren hoe zij de risico's integreren in hun bedrijfsstrategie en -processen, *governance* en risicobeheer;<sup>143</sup>
- (b) een verplichting een prudentieel ESG-plan te ontwikkelen en de uitvoering daarvan te monitoren.<sup>144</sup> Met strategieën en procedures moeten banken waarborgen dat financiële risico's die voortvloeien uit ESG-factoren gemonitord en beheerst worden.<sup>145</sup> Daaronder vallen ook risico's die voortvloeien uit de implementatie van de klimaatregelgeving van de EU.<sup>146</sup> Dat is van belang nu "die risico's gevolgen kunnen hebben voor de stabiliteit van zowel individuele instellingen als het financiële stelsel als geheel".<sup>147</sup> Op 8 januari 2025 heeft de EBA de *Guidelines on the management of environmental, social and governance (ESG) risks* (de "EBA ESG Richtsnoeren") uitgevaardigd, waarin de EBA het prudentiële karakter van het ESG-plan vooropstelt.<sup>148</sup> De EBA ESG Richtsnoeren vragen geen "exit or divest[ment]" van banken uit emissie-intensieve sectoren.<sup>149</sup> Evenmin zijn banken gehouden om volledige afstemming met doelen van de EU af te dwingen, noch om een specifiek transitiepad te volgen.<sup>150</sup> In plaats daarvan bevatten de plannen

<sup>141</sup> Overweging 37 CRD6. Zie ook overweging 39 CRD6.

<sup>142</sup> Art. 449 bis lid 1 en lid 2(a) CRR.

<sup>143</sup> Art. 449 bis lid 2(b) CRR.

<sup>144</sup> Art. 76 lid 2 CRD.

<sup>145</sup> EBA, *Guidelines on the management of environmental, social and governance (ESG) risks*, EBA/GL/2025/01, 8 januari 2025 ('EBA ESG Richtsnoeren') (Productie ING-045), nrs. 14-15.

<sup>146</sup> Art. 76 lid 2 CRD.

<sup>147</sup> Overweging 37 CRD6.

<sup>148</sup> EBA ESG Richtsnoeren (Productie ING-045), nr. 12.

<sup>149</sup> EBA ESG Richtsnoeren (Productie ING-045), nr. 18: "It should also be pointed out that the goal of CRD-based plans is not to force institutions to exit or divest from greenhouse gas-intensive sectors but rather to stimulate institutions to proactively reflect on technological, business and behavioural changes driven by the transition, to thoroughly assess the risks and opportunities they entail, and to prepare or adapt accordingly through structured transition planning, including by engaging with their clients and supporting them where appropriate, notwithstanding other mitigation actions consistent with sound risk management." Zie ook p. 102.

<sup>150</sup> EBA ESG Richtsnoeren (Productie ING-045), nr. 16: "These guidelines do not require CRD-based plans to set out an objective of fully aligning with Member States or Union sustainability objectives or one specific transition trajectory." Zie ook A.J.A.D. van den Hurk e.a., 'Het ene ESG-plan is het andere niet', *FR 2025/3* (Productie ING-046), p. 46. Zie ook art. 100 lid 2 CRD over richtsnoeren ten aanzien van stresstests. Zie ook EBA, *Consultation Paper Draft Guidelines on the management of ESG Risks*, EBA/CP/2024/02, 18 januari 2024 (uittreksel) (Productie ING-047), p. 9, nr. 15.

een uitleg van strategische acties en risicobeheersingsinstrumenten waarmee een bank haar robuustheid en paraatheid waarborgt voor de transitie;<sup>151</sup> en

- (c) een verplichting tot monitoren en beheersen van financiële risico's die voortvloeien uit ESG-factoren, inclusief risico's die voortvloeien uit de transitie naar een klimaatneutrale en duurzamere economie.<sup>152</sup>

118. Het Bankenpakket verruimt de bevoegdheden van toezichthouders. Toezichthouders zien erop toe dat banken deugdelijke strategieën voeren die ESG-risico's over verschillende tijdsspannen monitoren.<sup>153</sup> Zij zien daarnaast toe op de uitvoering van zogeheten stresstests tegen langetermijneffecten van ESG-risico's.<sup>154</sup> Bovendien kan de toezichthouder aanwijzingen geven tot vermindering van risico's.<sup>155</sup>

119. Overigens houdt de EBA ook rekening met de specifieke gevolgen die het ondersteunen van de klimaattransitie kunnen hebben voor banken. Zo kunnen de gefinancierde emissies van banken stijgen, doordat zij financiering verstrekken aan bedrijven die investeren in verduurzaming van hun activiteiten. Hoewel die investeringen op lange termijn dienstig zijn voor de klimaattransitie, resulteert het voor de financierende bank slechts in hogere 'papieren' emissies (waarover meer in paragrafen 5.2 en 11.3). De EBA wijst er daarom op dat banken een toelichting moeten geven als zij hun gefinancierde emissies als maatstaf gebruiken bij het monitoren van het transitierisicoprofiel van de bank:

*"Institutions should complement these metrics with qualitative or quantitative information and criteria supporting the interpretation of their evolution over time, including e.g. a temporary increase due to the provision of transition finance to GHG-intense counterparties, and identifying the underlying drivers of the changes in emissions."*<sup>156</sup>

120. Met de transparantieplichtingen zoals besproken in paragraaf 2.4 beoogt de EU-wetgever ervoor te zorgen dat financiers en andere partijen in de markt, beter inzicht krijgen in het duurzaamheidsbeleid en duurzaamheidsrisico's, waaronder klimaatrisico's van andere ondernemingen.<sup>157</sup>

<sup>151</sup> EBA ESG Richtsnoeren (Productie ING-045), nr. 20. Zie ook nr. 84.

<sup>152</sup> EBA ESG Richtsnoeren (Productie ING-045), nrs. 14-15.

<sup>153</sup> Art. 87 bis lid 3 en lid 4 CRD.

<sup>154</sup> Art. 87 bis lid 3 CRD.

<sup>155</sup> Z.M. Knödler, 'Greening prudential supervision: supervisory and regulatory responses to ESG risks' in: Van der Linden van Sprankhuizen e.a. (red.), *Ondernemingsgericht privaatrecht en ESG (O&R nr. 145)*, 2024 (uittreksel) (Productie ING-048), par. 4.2.2. Zie ook M. de Sá, 'ESG and Banks: Towards Sustainable Banking in the European Union', in: P. Câmara e.a. (red.), *The Palgrave Handbook of ESG and Corporate Governance*, 2022 (uittreksel) (Productie ING-049), p. 388.

<sup>156</sup> EBA ESG Richtsnoeren (Productie ING-045), nr. 81(c).

<sup>157</sup> Zie ook Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026 (Productie ING-002A), par. 2.1.

121. Kortom, de klimaattransitie en de daaraan batige energietransitie brengen risico's met zich voor ondernemingen in de reële economie, en in het verlengde daarvan voor banken. De EU-wetgever heeft daarom de bancaire wetgeving ter ondersteuning van de Green Deal op dit punt aangescherpt. De EU-wetgever onderkent daarbij dat banken kunnen bijdragen aan de transitie door kapitaal te verstrekken of klanten te ondersteunen. Tegelijkertijd moeten banken waarborgen dat zij zelf stabiel blijven en alle relevante risico's in kaart hebben en beheersen.

## 2.6 Voortdurende belangenafweging van de EU met recente focus op concurrentiepositie en energiezeekerheid

122. De EU evalueert doorlopend of het ingevoerde regelgevingskader zoals hiervoor besproken, effectief en rechtvaardig is en of zij op koers ligt om haar doelstellingen te behalen.<sup>158</sup> De EU heeft in de zogenoemde Governance-verordening vastgelegd dat zij haar beleid in cycli monitort en waar nodig bijstelt om te voldoen aan de doelstellingen van de energie-unie,<sup>159</sup> het kunnen behalen van de klimaatdoelstellingen van de EU en het voldoen aan de rapportageverplichtingen onder het VN-Klimaatverdrag en het Parijsakkoord.<sup>160</sup> Dit vereist een voortdurende belangenafweging, waarbij niet slechts het klimaat, maar ook andere belangen een rol spelen.

123. Recent is daarin hernieuwde focus komen te liggen op (1) het concurrentievermogen van de EU en (2) energiezeekerheid.

### (1) *Het belang van het concurrentievermogen van de EU*

124. De toename van de aandacht voor het concurrentievermogen van de EU is met name ingegeven door het op 9 september 2024 gepubliceerde rapport 'De toekomst van het Europese concurrentievermogen' van Mario Draghi

<sup>158</sup> In het 'Verslag over de staat van de energie-unie 2024' rapporteerde de EC – onder verwijzing naar dalende broeikasgasemissies – dat bestaande EU-regelgeving om de EU-klimaatdoelstellingen te behalen effectief is, EC, 'Verslag over de staat van de energie-unie 2024', COM(2024) 404 final, 11 september 2024 (Productie ING-050), p. 2 en 15. Dat de EU "on track" is om haar streefcijfer van 55% emissiereductie in 2030 te behalen, blijkt ook uit EC, 'Voortgangsverslag 2024 over klimaatactie in de EU', COM(2024) 498 final, 31 oktober 2024 (uittreksel) (Productie ING-051), p. 6; EC, 'Staat van de Unie 2025, Van belofte naar voortgang: het eerste jaar van deze ambtstermijn, Commissie-Von der Leyen 2024-2029', 10 september 2025 (uittreksel) (Productie ING-052), p. 14; EEA, *Europe's environment and climate: knowledge for resilience, prosperity and sustainability*, 29 september 2025 (uittreksel) (Productie ING-053), p. 9-10; EU NDC 2025 (Productie ING-011), nr. 83 en 90 waaruit volgt dat de EU haar streefcijfer van 2030 verwacht te behalen. Uit EC, 'Climate Action Progress Report 2025', november 2025 (uittreksel) (Productie ING-054), p. 17 volgt dat in 2024 een reductie van 37% ten opzichte van 1990 was bereikt.

<sup>159</sup> De energie-unie berust op vijf onderling nauw verweven pijlers. Deze pijlers omvatten (i) de continuïteit van de energievoorziening (energiezeekerheid); (ii) een goed functionerende geïntegreerde interne energiemarkt; (iii) het bevorderen van energie-efficiëntie; (iv) decarbonisatie; en (v) onderzoek, innovatie en concurrentievermogen. Zie overweging 2 en art. 1 lid 2 Verordening (EU) 2018/1999 van 11 december 2018 ('Governance-verordening').

<sup>160</sup> Governance-verordening. Zie ook art. 13 Europese Klimaatwet.

(het "**Draghi Rapport**").<sup>161</sup> Draghi concludeert – onder meer – dat de EU op het vlak van innovatie, concurrentievermogen en economische groei achterloopt bij bijvoorbeeld de Verenigde Staten en China.<sup>162</sup> Om dit concurrentievermogen te herstellen en economische groei te stimuleren, adviseert Draghi tot afstemming en vereenvoudiging van het EU-beleid, met als doel de regeldruk en administratieve lasten voor ondernemingen in de EU te verminderen.<sup>163</sup> In het op 29 januari 2025 gepubliceerde 'Kompas voor concurrentievermogen', sluit de EC hierbij aan.<sup>164</sup> Volgens de EC is de regeldruk "*een rem op het concurrentievermogen van Europa geworden*".<sup>165</sup> Ook de Europese Klimaatwet,<sup>166</sup> de Governance-verordening,<sup>167</sup> en het op 26 februari 2025 gepubliceerde 'Actieplan voor betaalbare energie'<sup>168</sup> benadrukken het belang van het concurrentievermogen van de EU.

125. Zoals toegelicht in paragraaf 2.4, beoogt het Omnibus-pakket de huidige duurzaamheidswetgeving, waaronder de Taxonomieverordening, de CSRD en de CSDDD, te vereenvoudigen met als doel het versterken van de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven.<sup>169</sup> Een vergelijkbare trend is zichtbaar in andere onderdelen van het EU-beleid.<sup>170</sup> Als onderdeel van het Omnibus-pakket heeft de EC aan de EFRAG de opdracht gegeven om ook de ESRS te vereenvoudigen.<sup>171</sup> Ook in de op 21 mei 2025 gepresenteerde strategie voor een sterkere interne markt wijst de EC op de noodzaak complexe en overlappende regels te vereenvoudigen.<sup>172</sup>

<sup>161</sup> EC, 'The future of European competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe', 9 september 2024 ('Draghi Rapport') (Productie ING-055). Deel B bevat een verdiepende analyse en aanbevelingen.

<sup>162</sup> Draghi Rapport (Productie ING-055), p. 6-8, 12, 28-32 en 39.

<sup>163</sup> Draghi Rapport (Productie ING-055), p. 67-69.

<sup>164</sup> EC, 'Het EU-kompas voor concurrentievermogen', COM(2025) 30 final, 29 januari 2025 (uittreksel) ('EC, EU-kompas voor concurrentievermogen') (Productie ING-056), p. 4. Zie ook EC, 'Een EU-kompas voor herstel van het concurrentievermogen en duurzame welvaart', 29 januari 2025 (persbericht) (uitdraai van 27 januari 2026) (Productie ING-057).

<sup>165</sup> EC, EU-kompas voor concurrentievermogen (Productie ING-056), p. 20.

<sup>166</sup> Overweging 34 Europese Klimaatwet.

<sup>167</sup> Art. 1 lid 2(e) Governance-verordening.

<sup>168</sup> EC, 'Actieplan voor betaalbare energie. De werkelijke waarde van onze energie-unie ontsluiten om betaalbare, efficiënte en schone energie voor alle Europeanen te waarborgen', COM(2025) 79 final, 26 februari 2025 (uittreksel) ('EC, Actieplan voor betaalbare energie') (Productie ING-058), p. 1-2.

<sup>169</sup> EC, Commission Staff Working Document 2025 (Productie ING-031), p. 2-5.

<sup>170</sup> Naast de vereenvoudiging van duurzaamheidswetgeving, heeft de EC sinds februari 2025 negen andere vereenvoudigingsvoorstellen ingediend bij de Raad en het Parlement op het gebied van EU-investeringen, gemeenschappelijk landbouwbeleid, kleine *midcaps* en digitalisering, defensiegereedheid, chemische stoffen, digitaal, milieu, automobiellandbouw en veiligheid van levensmiddelen en diervoeders. Zie Europese Raad en de Raad van de EU, 'Vereenvoudiging van EU-regels' (uitdraai van 5 februari 2026) (Productie ING-059).

<sup>171</sup> Op 3 december 2025 heeft de EFRAG een aangepaste set ESRS uitgebracht en aan de EC aangeboden. Zie EFRAG, *EFRAG provides its technical advice on draft simplified ESRS to the European Commission*, 3 december 2025 (Productie ING-060). De EC zal de aangepaste set beoordelen, waar nodig aanpassen en daarna verplicht stellen als de rapportagestandaard die ondernemingen moeten toepassen om te voldoen aan de CSRD.

<sup>172</sup> EC, 'De eengemaakte markt: onze Europese thuismarkt in een onzekere wereld. Een strategie om de eengemaakte markt eenvoudig, naadloos en sterk te maken', COM(2025) 500 final, 21 mei 2025 (uittreksel) (Productie ING-061), p. 2-4.

(2) *Het garanderen van energiezekerheid*

126. Sinds de Russische inval in Oekraïne in 2022 is het belang van energiezekerheid en onafhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen toegenomen. Als onderdeel van het REPowerEU plan ("**REPowerEU Plan**") wees de EC op de noodzaak van investeringen in gas- en elektriciteitsinfrastructuur en waterstofontwikkeling, met een rol voor kernenergie.<sup>173</sup> Ook bestaande steenkoolcapaciteit kan langer worden gebruikt dan aanvankelijk verwacht.<sup>174</sup>
127. Begin 2025 concludeerde de EC dat het REPowerEU Plan een effectieve bijdrage heeft geleverd aan het verminderen van de afhankelijkheid van Russisch gas.<sup>175</sup> Ondanks deze vooruitgang importeerde de EU in 2024 nog steeds een grote hoeveelheid energie uit Rusland.<sup>176</sup> Gelet op de daarmee samenhangende economische- en veiligheidsrisico's voor de EU en haar lidstaten,<sup>177</sup> koerst de EU op een "*geleidelijke, gecoördineerde en veilige uitfasering van Russische olie-, gas- en kernenergieleveringen aan de EU-markten*" waarbij de gevolgen voor prijzen en markten worden beperkt.<sup>178</sup>
128. Eind 2025 publiceerde de EC een analyse van de huidige EU-wetgeving inzake de zekerheid van de elektriciteits- en gasvoorziening. Wetsvoorstellen ter wijziging van de huidige wetgeving verwacht de EC in de eerste helft van 2026 te publiceren.<sup>179</sup>

**2.7 Het EU-klimaatbeleid respecteert verkeersvrijheden en het *level playing field***

129. Het klimaatbeleid van de EU is uitgedacht, opgesteld en ingevoerd tegen de achtergrond van het al bestaande wettelijk kader in de EU. Een belangrijk onderdeel daarvan is de interne markt met economische vrijheid als

<sup>173</sup> REPowerEU Plan (Productie ING-024), p. 1-3.

<sup>174</sup> REPowerEU Plan (Productie ING-024), p. 3.

<sup>175</sup> EC, 'Routekaart voor beëindiging van de invoer van Russische energie', COM(2025) 440 final, 6 mei 2025 ('EC, Routekaart voor beëindiging invoer Russische energie') (Productie ING-062), p. 1; EC, Actieplan voor betaalbare energie (Productie ING-058), p. 4 en 23.

<sup>176</sup> EC, Routekaart voor beëindiging invoer Russische energie (Productie ING-062), p. 1.

<sup>177</sup> EC, Routekaart voor beëindiging invoer Russische energie (Productie ING-062), p. 1.

<sup>178</sup> EC, 'EU maakt einde aan invoer van Russische energie', 6 mei 2025 (persbericht) (uitdraai van 27 januari 2026) (Productie ING-063). In lijn hiermee hebben het Europees Parlement en de Raad op 3 december 2025 een voorlopig politiek akkoord bereikt over een geleidelijke beëindiging van de invoer van Russisch gas, waarbij de gasinvoer uit Rusland uiterlijk in november 2027 is stopgezet. Zie EC, 'EU-akkoord over definitieve stopzetting van gasinvoer en uitfasering van olie-invoer uit Rusland', 3 december 2025 (persbericht) (uitdraai van 5 februari 2026) (Productie ING-064).

<sup>179</sup> EC, 'Commission publishes "fitness check" on EU laws covering the security of electricity and gas supply in view of future revision', 5 januari 2026 (uitdraai van 5 februari 2026) (Productie ING-065).

uitgangspunt,<sup>180</sup> en gebaseerd op "een openmarkteconomie met vrije mededinging"<sup>181</sup> die verzekert dat concurrentie niet wordt verstoord.<sup>182</sup>

130. Binnen de interne markt kunnen personen en goederen vrijelijk grenzen over. Bedrijven kunnen vrijelijk hun diensten verlenen en kapitaal verstrekken in de EU. Beperkingen van die vrijheden zijn enkel toegestaan als deze gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang en indien deze worden toegepast zonder discriminatie. De beperkingen moeten evenredig en geschikt zijn voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel. Zij mogen niet verdergaan dan noodzakelijk voor het bereiken van dat doel.<sup>183</sup>
131. De interne markt en de daarbij behorende verkeersvrijheden waarborgen – in combinatie met het mededingingsrecht<sup>184</sup> – een gelijk speelveld ('*level playing field*') voor individuen en ondernemingen in de EU.<sup>185</sup> Ondernemingen uit verschillende lidstaten moeten in de EU onder gelijke concurrentievoorwaarden kunnen opereren, zonder dat nationale regels of overheidsingrijpen tot ongerechtvaardigde voordelen of belemmeringen leiden. Het *level playing field* is essentieel om dat doel te bereiken.<sup>186</sup>
132. Lidstaten moeten EU-regelgeving daarom ook consistent implementeren en handhaven. Op gebieden waar de EU-wetgever en lidstaten een gedeelde bevoegdheid hebben, zoals de interne markt, het milieu en energie,<sup>187</sup> kunnen lidstaten alleen zelf maatregelen treffen voor zover de EU-wetgever haar wetgevende bevoegdheid niet heeft uitgeoefend.<sup>188</sup> Ook dan moeten maatregelen verenigbaar zijn met geharmoniseerde wetgeving op EU-niveau. Dat volgt bijvoorbeeld uit het loyaliteitsbeginsel.<sup>189</sup> Op grond daarvan zijn lidstaten, waaronder de nationale rechterlijke macht,<sup>190</sup> verantwoordelijk voor het "*vergemakkelijken [van] de vervulling van de taak van de Unie en onthouden [lidstaten] zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen*".<sup>191</sup> Daarnaast dient een nationale maatregel uit hoofde van het evenredigheidsbeginsel proportioneel te zijn, en

<sup>180</sup> C. Barnard, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, 2022 (uittreksel ('Barnard 2022')) (Productie ING-066), p. 4.

<sup>181</sup> Art. 119, 120, 127, 170 en 173 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ('VWEU').  
<sup>182</sup> Protocol (nr. 27) betreffende de interne markt en de mededinging (bij het Verdrag betreffende de Europese Unie ('VEU')).

<sup>183</sup> HvJ EG 30 november 1995, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411 (*Gebhard*), r.o. 37.

<sup>184</sup> EC, EU-kompas voor concurrentievermogen (Productie ING-056), p. 8-9.

<sup>185</sup> Art. 3 lid 3 VEU. Zie ook F. Zuleeg, 'The end of the level playing field?', *European Policy Centre*, 1 oktober 2020 (Productie ING-067).

<sup>186</sup> W.T. Eijsbouts e.a. (red.), *Europees Recht Algemeen Deel*, 2020 (uittreksel) (Productie ING-068), p. 201-203.

<sup>187</sup> Art. 4 lid 2 VWEU.

<sup>188</sup> Art. 2 lid 2 VWEU.

<sup>189</sup> Art. 4 lid 3 VEU. Het loyaliteitsbeginsel is "*van fundamenteel belang [...] en [neemt] een sleutelpositie in het EU-recht in*". Zie F. Amtenbrink e.a., *Recht van de Europese Unie*, 2022 (uittreksel) (Productie ING-069), p. 77-78.

<sup>190</sup> HvJ EU 14 december 2000, C-300/98 en C-392/98, ECLI:EU:C:2000:688 (*Dior*), r.o. 36-38.

<sup>191</sup> Art. 4 lid 3 VEU.

dus zowel geschikt als noodzakelijk voor het bewerkstelligen van het gewenste doel.<sup>192</sup> Dit voorkomt verschillen in nationale wetgeving die eerlijke concurrentie op de interne markt verstoren.<sup>193</sup>

## **2.8 Conclusie: het EU-klimaatbeleid is het resultaat van een belangenafweging met aandacht voor een gezonde financiële sector**

133. De EU onderkent de gevaren van klimaatverandering en is net als haar lidstaten partij bij het Parijsakkoord. Bij het vaststellen van haar klimaatbeleid heeft de EU-wetgever op zorgvuldige wijze vele belangen afgewogen, waaronder het belang van energiezekerheid en -onafhankelijkheid, het waarborgen van een gelijk speelveld en een goed functionerende interne markt met behoud van voldoende concurrentievermogen.
134. Met dit doel heeft de EU-wetgever een uitgebreid klimaatbeleid opgesteld, gericht op passende marktmechanismen per sector. Daarbij is niet gekozen voor individuele reductieverplichtingen voor ondernemingen.
135. Met de CSDDD heeft de EU-wetgever wel verplichtingen voor ondernemingen in het leven geroepen om *due diligence* te verrichten in hun waardeketens. De EU-wetgever koos ervoor klimaat niet onder de scope met te verrichten onderzoek te laten vallen. Voor financiële instellingen heeft de EU-wetgever bovendien besloten een uitzondering op te nemen, waardoor zij geen *due diligence* naar klanten hoeven te verrichten.
136. De EU-wetgever heeft specifiek overwogen dat de klimaattransitie is gebaat bij verhoogde transparantie in de markt. Dit kan marktspelers helpen hun duurzaamheidsvoorkeuren voldoende mee te wegen in hun commerciële beslissingen (waaronder investeringsbeslissingen). Daarbovenop heeft de EU-wetgever gevonden dat banken bovenal dienen bij te dragen aan financiële stabiliteit ten behoeve van de klimaattransitie. Banken zullen de risico's moeten beheersen waarmee de verschillende transitie binnen de EU gepaard gaan.

---

<sup>192</sup> HvJ EU 13 juli 2017, C-129/16, ECLI:EU:C:2017:547 (*Türkevei Tejtermelő*), r.o. 61 en 66.  
<sup>193</sup> Art. 114 VWEU. Zie ook EC, 'Enforcing EU law for a Europe that delivers', COM(2022) 518 final, 13 oktober 2022 (Productie ING-070), p. 4-5. Zie ook E. Versluis, 'Even Rules, Uneven Practices: Opening the 'Black Box' of EU Law in Action', *West European Politics* (30) 2007/1 (Productie ING-071), p. 50.

### 3 HET NEDERLANDSE KLIMAATBELEID

#### Kern van dit hoofdstuk

- De Nederlandse wetgever onderschrijft het belang van één EU-klimaatbeleid, onder meer ten behoeve van de effectiviteit van het beleid en ter bescherming van de interne markt. De Nederlandse wetgever sluit daarom uitdrukkelijk aan bij de EU-doelstelling en het sectorale EU-beleid, zonder 'nationale koppen'.
- Regels met rechtstreeks bindende reductieverplichtingen voor individuele bedrijven zijn meermaals door de Nederlandse wetgever afgewezen.
- Na uitgebreid onderzoek besloot de Nederlandse wetgever geen aanvullende maatregelen voor de financiële sector te implementeren, omdat die, in de woorden van de wetgever, niet doeltreffend, niet doelmatig en niet effectief zijn. Het Nederlandse klimaatbeleid wordt mede bepaald door geopolitieke ontwikkelingen en andere zwaarwegende belangen, die de Nederlandse wetgever voortdurend moet betrekken bij beleidskeuzes.

137. In het vorige hoofdstuk is het EU-klimaatbeleid uiteengezet. In dat kader is ook besproken dat de EU-wetgever en lidstaten een gedeelde bevoegdheid hebben op het gebied van klimaat. Dit brengt mee dat lidstaten, waaronder Nederland, slechts nationale beleids- en regelgevingsmaatregelen kunnen vaststellen voor zover de EU-wetgever niet reeds gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid. Tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk het Nederlands klimaatbeleid besproken.
138. ING gaat eerst in op het beleid als zodanig (paragraaf 3.1), en daarna op de keuzes van de Nederlandse wetgever om aan te sluiten bij het EU-beleid zonder 'nationale koppen' (paragraaf 3.2), geen individuele reductieverplichtingen aan bedrijven op te leggen (paragraaf 3.3), en geen aanvullende maatregelen voor de financiële sector vast te leggen (paragraaf 3.4). Vervolgens komen enkele recente ontwikkelingen aan bod die de Nederlandse wetgever het beleid hebben doen bijsturen (paragraaf 3.5). Het Nederlands klimaatbeleid richt zich dus op het bewerkstelligen van de transitie in de reële economie en zoekt daarbij aansluiting bij het EU-klimaatbeleid (paragraaf 3.6).

### 3.1 Het Nederlandse klimaatbeleid: sectorale maatregelen gebaseerd op marktmechanismen en subsidies

139. In 2017 committeerde Nederland zich door ratificatie aan de in het Parijsakkoord vervatte doelen.<sup>194</sup> Nog voor publicatie van de Green Deal in december 2019, implementeerde de Nederlandse Staat klimaatbeleid.<sup>195</sup> Dit begon met het klimaatakkoord (het "**Nederlandse Klimaatakkoord**").<sup>196</sup> De Nederlandse wetgever koos voor sectorale maatregelen en afspraken, gericht op het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen – die overigens niet in rechte afdwingbaar zijn.<sup>197</sup> De reductie moest plaatsvinden (i) met behoud van het gelijke speelveld voor het bedrijfsleven; en (ii) op een manier die voor iedereen haalbaar, betaalbaar en (zoveel mogelijk) kosteneffectief en toekomstbestendig is.
140. Als onderdeel van het Nederlandse Klimaatakkoord hebben in 2019 circa vijftig banken, verzekeraars, pensioenfondsen en vermogensbeheerders afspraken gemaakt met als doel daaraan een bijdrage te leveren (het "**Klimaatcommitment**").<sup>198</sup> Het Klimaatcommitment bevat vier kernafspraken, waarbij partijen zich in overeenstemming met hun rol in de financiële keten, verantwoordelijkheid en capaciteit verbinden aan de volgende acties:

<sup>194</sup> United Nations Treaty Collection, 'Paris Agreement' (te raadplegen via [https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=xxvii-7-d&chapter=27](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-7-d&chapter=27), laatst geraadpleegd op 5 februari 2026). Nederland ratificeerde het Parijsakkoord op 28 juli 2017.

<sup>195</sup> De totstandkoming van dit klimaatbeleid werd mede gestimuleerd door de op dat moment lopende *Urgenda* zaak, waarin uiteindelijk in drie instanties werd geoordeeld dat de Nederlandse Staat maatregelen moet nemen ter voorkoming van klimaatverandering en om zijn broeikasgasemissies tegen eind 2020 met ten minste 25% te verminderen ten opzichte van 1990. Zie Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145; Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 en HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*). Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, 32 813, nr. 103 (Kamerbrief over rechtbank uitspraak Urgenda) (Productie ING-072), p. 2; *Kamerstukken II* 2015/16, 32 813, nr. 122 (Kamerbrief over interdepartementaal beleidsonderzoek kostenefficiëntie CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen) (Productie ING-073), p. 1; *Kamerstukken II* 2016/17, 30 196, nr. 503 (Kamerbrief over voortgangsrapportage Energieakkoord 2016) (Productie ING-074), p. 4; *Kamerstukken II* 2015/16, 30 196, nr. 380 (Kamerbrief over uifasieren kolencentrales) (Productie ING-075), p. 2.

<sup>196</sup> Nederlands Klimaatakkoord van 28 juni 2019 (uittreksel) ('Nederlands Klimaatakkoord') (Productie ING-076). In het Nederlandse Klimaatakkoord zijn afspraken neergelegd volgend uit de 'sectortafels' op het gebied van elektriciteit, industrie, gebouwde omgeving, mobiliteit en landbouw en landgebruik. Zie Nederlands Klimaatakkoord (Productie ING-076), p. 4.

<sup>197</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 32 813, nr. 342 (Kamerbrief over voorstel Klimaatakkoord) (Productie ING-077), p. 2-3. Zie ook Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 32 813, nr. 190 (Antwoorden van de Klimaatraad op vragen van de commissie over het Nederlands Klimaatakkoord) (Productie ING-078), p. 2.

<sup>198</sup> Klimaatcommitment van 10 juli 2019 ('Klimaatcommitment') (Productie MD-166). Het Klimaatcommitment maakt "*integraal onderdeel*" uit van het Nederlands Klimaatakkoord. Zie Nederlands Klimaatakkoord (Productie ING-076), p. 230 en Klimaatcommitment (Productie MD-166), p. 1.

- (a) partijen zullen zich inspannen bij te dragen aan de financiering van de energietransitie, in lijn met de (prudentiële) regelgeving en risico-rendementsdoelstellingen voor financiële instellingen;
  - (b) partijen zullen de emissies van hun relevante financierings- en beleggingsactiviteiten meten en rapporteren, op basis van een zelfgekozen en passende methodiek;
  - (c) uiterlijk in 2022 zullen partijen actieplannen, inclusief reductiedoelstellingen voor 2030, publiceren voor relevante financieringen en beleggingen. De gekozen maatregelen kunnen een combinatie van benaderingen zijn, zoals emissiereductiedoelstellingen als dat mogelijk is, *engagement*, of financiering voor duurzame projecten; en
  - (d) partijen zullen jaarlijks overleggen over de voortgang van de uitvoering van de afspraken.<sup>199</sup>
141. Net als het Nederlandse Klimaatakkoord, is het Klimaatcommitment niet in rechte afdwingbaar.<sup>200</sup>
142. Op 1 september 2019 is vervolgens de Nederlandse Klimaatwet (de "**Nederlandse Klimaatwet**") ingevoerd,<sup>201</sup> met een reductiedoelstelling voor Nederland van 55% minder broeikasgasemissies in 2030 ten opzichte van 1990 en netto nul uitstoot in 2050.<sup>202</sup> De verantwoordelijke minister moet elke vijf jaar een klimaatplan opstellen voor de komende tien jaar.<sup>203</sup>

---

<sup>199</sup> Nederlands Klimaatakkoord (Productie ING-076), p. 230 en Klimaatcommitment (Productie MD-166), p. 1.

<sup>200</sup> Zie ook Bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 32 813, nr. 190 (Antwoorden van de Klimaatraad op vragen van de commissie over het Nederlands Klimaatakkoord) (Productie ING-078), p. 2.

<sup>201</sup> Wet van 2 juli 2019, houdende een kader voor het ontwikkelen van beleid gericht op onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringen van de Nederlandse emissies van broeikasgassen teneinde wereldwijde opwarming van de aarde en de verandering van het klimaat te beperken (Klimaatwet) (*Stb.* 2019, 253) gewijzigd met de wet van 10 juli 2023 tot wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet) (*Stb.* 2023, 271) en gewijzigd met de wet van 13 november 2025 houdende herstel van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (*Stb.* 2025, 349).

<sup>202</sup> Art. 2 lid 1(a) en lid 2 Nederlandse Klimaatwet. De Nederlandse Klimaatwet verwijst daarbij expliciet naar de Europese Klimaatwet, waarin dezelfde reductiedoelstelling is opgenomen.

<sup>203</sup> Art. 3 lid 1 en art. 4 lid 1 Nederlandse Klimaatwet.

143. De Nederlandse Klimaatwet ziet op het beleid van de overheid zelf.<sup>204</sup> Dat beleid focust op specifieke sectoren en maatregelen, waaronder energie,<sup>205</sup> industrie,<sup>206</sup> en gebouwde omgeving.<sup>207</sup> Deze maatregelen omvatten bijvoorbeeld het 'Nationaal Programma Verduurzaming Industrie', gericht op gunstige randvoorwaarden en het stimuleren van investeringen,<sup>208</sup> en de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen ("**SVOH**"), een subsidieregeling waarmee verhuurders worden gestimuleerd hun verhuurde woningen te verduurzamen.<sup>209</sup> Los daarvan stimuleert de regering *Carbon Capture and Storage* ("**CCS**"),<sup>210</sup> een techniek om CO<sub>2</sub> af te vangen en op te slaan, via de 'Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie' subsidies.<sup>211</sup>
144. Om op middellange termijn financiële middelen te reserveren en beschikbaar te stellen voor maatregelen die de reductiedoelstellingen uit de Nederlandse Klimaatwet ondersteunen, heeft de Nederlandse wetgever de Tijdelijke Wet Klimaatfonds ingevoerd.<sup>212</sup>
145. De Nederlandse wetgever implementeert dus sinds 2019 uitgebreid klimaatbeleid, gericht op sectorale en sector-agnostische maatregelen,

<sup>204</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 534, nr. 3 (MvT Nederlandse Klimaatwet) (uittreksel) (Productie ING-079), p. 20. De voor de Nederlandse overheid geldende doelen zijn bovendien niet bedoeld als juridisch afdwingbare doelen. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 34 534, nr. 13 (Nota naar aanleiding van het Verslag Nederlandse Klimaatwet) (Productie ING-080), p. 2.

<sup>205</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32 813, nr. 1319 (Nationaal Plan Energiesysteem) (uittreksel) (Productie ING-081), par. 1.1. Zie ook Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 33 561, nr. 85 (Ontwikkelkader windenergie op zee) (uittreksel) (Productie ING-082), p. 11-13; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 33 043, nr. 119 (Klimaat- en Energienota 2025) (uittreksel) (Productie ING-083), p. 33-48.

<sup>206</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 32 813, nr. 1501 (uittreksel) ('Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035') (Productie ING-084), p. 40; *Kamerstukken II* 2022/23, 29 826, nr. 176 (Kamerbrief over aankondiging Nationaal Programma Verduurzaming Industrie) (uittreksel) (Productie ING-085), p. 9.

<sup>207</sup> Titel 4.5 van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies, laatstelijk gewijzigd door de regeling van de minister van Economische Zaken van 28 augustus 2024 (*Stcrt.* 2024, 28335); SVOH, laatstelijk gewijzigd door de regeling van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 27 december 2024 (*Stcrt.* 2024, 38621); Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over bouwwerken in de fysieke leefomgeving (Besluit bouwwerken leefomgeving), par. 3.4.1 en 4.4.1.

<sup>208</sup> *Kamerstukken II* 2022/23, 29 826, nr. 176 (Kamerbrief over aankondiging Nationaal Programma Verduurzaming Industrie) (uittreksel) (Productie ING-085), p. 9.

<sup>209</sup> De SVOH, laatstelijk gewijzigd door de regeling van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van 27 december 2024 (*Stcrt.* 2024, 38621).

<sup>210</sup> CCS is het afvangen, transporteren en opslaan van CO<sub>2</sub>, om te voorkomen dat emissies in de atmosfeer terecht komen. Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 32 813, nr. 1505 (Kamerbrief over de ontwikkelingen en toekomst van CCS) (Productie ING-086), p. 1.

<sup>211</sup> Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie en Algemene uitvoeringsregeling stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 6 juni 2024 (*Stb.* 2024, 163). Voortvloeiend uit Richtlijn (EU) 2018/2001 van 11 december 2018 gewijzigd door Richtlijn (EU) 2023/2413 van 18 oktober 2023. Zie ook *Kamerstukken II* 2024/25, 32 813, nr. 1505 (Kamerbrief over de ontwikkelingen en toekomst van CCS) (Productie ING-086), p. 2. De EU heeft een soortgelijke regeling, te weten de NZIA. Zie par. 2.4 hiervoor.

<sup>212</sup> Wet van 20 december 2023, houdende tijdelijke regels inzake de instelling van een Klimaatfonds (*Stb.* 2024, 16) ('Tijdelijke wet Klimaatfonds').

marktmechanismen en subsidies, om verduurzaming in de reële economie te bewerkstelligen.

### 3.2 De Nederlandse wetgever wil geen 'nationale koppen' op het EU-beleid

146. De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen het klimaatbeleid aan te laten sluiten bij het EU-klimaatbeleid en geen strengere doel te hanteren dan het EU-doel.<sup>213</sup> De Raad van State adviseerde in dit verband dat een strengere doel in Nederland kan leiden tot het 'waterbedeffect' – waarbij op een later moment of op een andere plaats juist meer kan worden uitgestoten – en tot een mogelijk eenzijdig concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven.<sup>214</sup>
147. De Nederlandse regering benadrukte – gelet op onder meer het belang van de internationale concurrentiepositie en een gelijk speelveld<sup>215</sup> – vast te houden aan de bestaande klimaat- en energiedoelen en slechts aanvullende doelen te stellen als de voor 2030 en 2050 gestelde doelen niet worden gehaald:

*"Het klimaatbeleid moet draagbaar, haalbaar en uitvoerbaar zijn; handelingsperspectief voor burgers en bedrijven is cruciaal. We houden ons aan de bestaande afspraken; alleen als we de doelen niet halen, maken we alternatief beleid. Er komen geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid."*<sup>216</sup>

148. De regering heeft dit daarna meermaals op gelijke wijze bevestigd.<sup>217</sup> Ook de Tweede Kamer heeft zich expliciet uitgesproken tegen 'nationale koppen' op

<sup>213</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 32 813, nr. 342 (Kamerbrief over voorstel Klimaatakkoord) (Productie ING-077), p. 1. Zie ook het Nederlands Klimaatakkoord (Productie ING-076), p. 7-8 en 'Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland', *Coalitieakkoord 2026-2030* (uittreksel) ('Coalitieakkoord 2026-2030') (Productie ING-087), p. 25.

<sup>214</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34 534, nr. 5 (Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State en reactie van de initiatiefnemers Nederlandse Klimaatwet) (Productie ING-088), p. 12. Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 34 534, nr. 10 (Nota van wijziging Nederlandse Klimaatwet) (Productie ING-089), p. 8.

<sup>215</sup> *Kamerstukken II* 2024/25, 32 852, nr. 323 (Kamerbrief over tussenrapport EU-rapporteur circulaire economie) (Productie ING-090), p. 2: "Met het oog op de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven en een gelijk speelveld, ligt de voorkeur bij de ontwikkeling van Europese wet- en regelgeving." Zie ook Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 471, nr. 96 (Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet) (uittreksel) ('Regeerprogramma 2024') (Productie ING-091), p. 8 en 60; *Kamerstukken II* 2024/25, 32 852, nr. 334 (Verslag van een Commissiedebat over circulaire economie) (uittreksel) (Productie ING-092), p. 35 en Coalitieakkoord 2026-2030 (Productie ING-087), p. 26.

<sup>216</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36 471, nr. 37 (Hoofdlijnenakkoord 2024-2028) (Productie ING-093), p. 13. Zie ook Regeerprogramma 2024 (Productie ING-091), p. 8, 56-57, 60.

<sup>217</sup> Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 (Productie ING-084), p. 24. Zie ook, p. 34 en 62; *Kamerstukken II* 2024/25, 22 112, nr. 4049 (Verslag van een schriftelijk overleg over Omnibus I) (uittreksel) (Productie ING-094), p. 5 en 20-21; *Kamerstukken II* 2024/25, 22 112, nr. 4048 (Lijst van vragen en antwoorden over Omnibus I) (uittreksel) (Productie ING-095), p. 25; Coalitieakkoord 2026-2030 (Productie ING-087), p. 29. Ook de EPBD IV zal zonder 'nationale koppen' worden geïmplementeerd. *Kamerstukken II* 2024/25, 22 112, nr. 4107 (Kamerbrief over implementatie EPBD IV) (Productie ING-096), p. 4.

EU-beleid.<sup>218</sup> In het recente coalitieakkoord is daarnaast expliciet het Omnibus-pakket onderschreven. De nieuwe coalitie heeft verder afgesproken "*afspraken [te maken] met toezichthouders om regels niet strenger te interpreteren dan nodig is en administratieve lasten te beperken.*"<sup>219</sup>

### 3.3 De Nederlandse wetgever wijst individuele reductieverplichtingen voor bedrijven meermaals af

149. Het Nederlandse klimaatbeleid bevat, net als de Green Deal,<sup>220</sup> geen emissiereductieverplichtingen voor bedrijven. Dergelijke (juridisch afdwingbare) verplichtingen heeft de Nederlandse wetgever expliciet afgewezen.

150. Op 9 november 2021 verwierp de Tweede Kamer, met een meerderheid van bijna driekwart van de stemmen, een voorstel om "*alle Nederlandse bedrijven met een wereldwijde uitstoot die hoger is dan 50 megaton per jaar een absolute reductieplicht van scope 1, 2 en 3 op te leggen in lijn met de 1,5°C-doelstelling uit het Parijsakkoord.*"<sup>221</sup> Daarnaast werd een voorstel om "*te komen met een bindende klimaatplicht voor bedrijven*" verworpen, eveneens met een meerderheid van bijna driekwart van de stemmen.<sup>222</sup>

151. Op 23 november 2022 bevestigde ook de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer dat individuele bedrijven – mede gelet op het belang van een gelijk speelveld binnen Europa – niet rechtstreeks gebonden (zouden moeten) zijn aan het klimaatdoel van het Parijsakkoord:

*"Ik acht het niet verstandig om individuele bedrijven rechtstreeks juridisch te binden aan het klimaatdoel van Parijs. Als EU hebben we met de Green Deal een ambitieuze taak op ons genomen en die vertalen we met alle EU-landen gezamenlijk naar bindende inspanningsverplichtingen per lidstaat. Daarnaast is voor grote elektriciteitsproducenten en industriële bedrijven een goed werkend emissiehandelssysteem opgezet, het ETS, waarmee alle grote Europese bedrijven zich voor de kosten van hun emissies gesteld zien. Tegelijkertijd zorgt dit ETS voor een gelijk speelveld binnen Europa en*

<sup>218</sup> Op 20 mei 2025 nam de Tweede Kamer een motie aan om ten aanzien van de nationale implementatie van de CSDDD "*alle bestaande nationale koppen (gold plating) uit de Nederlandse wetgeving te schrappen*". Zie *Kamerstukken II 2024/25*, 21 501-02, nr. 3151 (Motie over het schrappen van nationale koppen) (Productie ING-097) en *Handelingen II 2024/25*, nr. 85, item 8 (Stemming motie) (Productie ING-098).  
Coalitieakkoord 2026-2030 (Productie ING-087), p. 29.

<sup>219</sup> Zie par. 2.3 hiervoor.

<sup>220</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35 925 XIII, nr. 45 (Motie over opleggen absolute reductieverplichting) (Productie ING-099) en *Handelingen II 2021/22*, nr. 19, item 10 (Stemmingen) (Productie ING-100), p. 4.

<sup>221</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35 925 XIII, nr. 43 (Motie over bindende klimaatplicht) (Productie ING-101) en *Handelingen II 2021/22*, nr. 19, item 10 (Stemmingen) (Productie ING-100), p. 4.

*een sterke financiële prikkel om de emissies op de economisch meest efficiënte manier te reduceren.*"<sup>223</sup>

152. In het initiatiefwetsvoorstel Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen ("**Wetsvoorstel WVDIO**") werd eveneens bewust gekozen geen individueel reductiepercentage voor ondernemingen op te nemen, nadat dat in een eerdere versie wel was opgenomen.<sup>224</sup> Hierdoor sloot het Wetsvoorstel WVDIO volgens de initiatiefnemers beter aan bij het EU-beleid.<sup>225</sup>
153. De Nederlandse wetgever heeft dus geen rechtstreeks bindende reductieverplichtingen voor individuele bedrijven geïmplementeerd. Dat is een bewuste keuze. De minister van Klimaat en Groene Groei bevestigde dat opnieuw naar aanleiding van de uitspraak van het hof in de Shell-zaak:

*"Ik kan de overwegingen van het Hof goed volgen. De huidige Europese en Nederlandse klimaatwetgeving gaan namelijk niet uit van absolute emissiereductiepercentages voor individuele ondernemingen. Het Europese en nationale klimaatbeleid omvat een breed pakket aan stimulerende, beprijsende en normerende maatregelen om de klimaatdoelen te halen."*<sup>226</sup>

### 3.4 Geen aanvullende maatregelen voor financiële sector

154. Na invoering van de Nederlandse Klimaatwet, heeft de Nederlandse wetgever overwogen aanvullende klimaatmaatregelen te treffen voor de financiële sector. De minister van Financiën is daartoe in maart 2023 met een onderzoek gestart. Drie opties lagen op tafel:

*"1. een inspanningsverplichting om financieringen en beleggingen in lijn te brengen met de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs;*

*2. een verplichting om een klimaatplan op te stellen, met duidelijke regels over de inhoud en de verplichting ook uitvoering te geven aan het plan, en;*

*3. een uitbreiding van de wettelijke eisen om betrokkenheidsbeleid (engagement) te voeren."*<sup>227</sup>

---

<sup>223</sup> Schriftelijke antwoorden op Kamervragen gesteld tijdens de begrotingsbehandeling van Economische Zaken en Klimaat op 22 november 2022, 23 november 2022 (uittreksel) (Productie ING-102), p. 36.

<sup>224</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 35 761, nr. 9 (Gewijzigd voorstel van wet WVDIO) (Productie ING-103), p. 6-7, art. 2.4.2 regelde het reductiepercentage. Uit *Kamerstukken II 2022/23*, 35 761, nr. 17 (Nota van wijziging WVDIO) (Productie ING-104), p. 4 volgt dat het desbetreffende art. 2.4.2 is vervallen.

<sup>225</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 35 761, nr. 16 (Nota naar aanleiding van het verslag WVDIO) (uittreksel) (Productie ING-105), p. 2.

<sup>226</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2024/25*, nr. 865 (Kamervragen en antwoorden over uitspraak hof in Milieudefensie/Shell) (Productie ING-106), p. 2.

<sup>227</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 32 013, nr. 281 (Kamerbrief verkenning klimaatmaatregelen financiële sector) (Productie ING-107), p. 5 (onderstreping toegevoegd).

155. De minister van Financiën concludeerde dat het niet wenselijk is "over te gaan tot additionele nationale wetgeving, bovenop alle Europese regelgeving die er al is".<sup>228</sup> Volgens de minister zijn de onderzochte maatregelen niet doelmatig, niet doeltreffend en niet effectief:

*"Ten eerste zijn de onderzochte maatregelen in mijn ogen niet het geëigende instrument om bredere duurzaamheidsdoelstellingen te halen. De in de verkenning onderzochte en opgebrachte maatregelen zijn niet doeltreffend dan wel niet doelmatig om de bijdrage van de financiële sector aan de transitie te vergroten. Voor de meeste onderzochte maatregelen is de effectiviteit voor verduurzaming in de reële economie niet helder omdat financiële instellingen ook simpelweg kunnen 'verduurzamen' door emissie-intensieve activa af te stoten. Het stopzetten van financiering aan emissie-intensieve industrieën die moeten hervormen, zoals staal en cement, zal niet per definitie bijdragen aan de verduurzaming van de reële economie. Deze sectoren hebben immers juist financiering nodig om te kunnen vergroenen. De onderzochte maatregelen zijn daarmee onvoldoende doeltreffend."*<sup>229</sup>

156. Ook een voorstel om financiële instellingen te verplichten meer te investeren in de energietransitie wees de minister van Financiën af, omdat "het beleggings- en investeringsbeleid van instellingen primair aan de onderneming zelf" is.<sup>230</sup>
157. Aanvullende maatregelen voor de financiële sector zouden verder "nadelige gevolgen [kunnen] hebben voor de concurrentiepositie van de Nederlandse financiële sector, die bij uitstek internationaal opereert." Daarbij komt, aldus de minister, dat "ongewenste overlap [bestaat] tussen de onderzochte varianten en verplichtingen die reeds uit (recente) Europese wetgeving voortvloeien, terwijl mijn inzet juist is om dit soort overlap te voorkomen."<sup>231</sup>
158. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek besloot de Nederlandse wetgever niet over te gaan tot nationale klimaatwetgeving voor de financiële sector:

---

<sup>228</sup> *Kamerstukken II 2024/25, 32 013, nr. 304 (Kamerbrief uitkomst verkenning klimaatmaatregelen financiële sector) (Productie ING-108), p. 2. De minister van Financiën had reeds eerder kenbaar gemaakt geen nieuwe klimaatmaatregelen voor de financiële sector op te zullen leggen. Zie Kamerstukken II 2024/25, 32 013, nr. 302 (Kamerbrief over de visie op de financiële sector) (Productie ING-109), p.11: "Tot slot zal ik in dit licht geen nieuwe (rapportage)verplichtingen opleggen via aanvullende nationale regelgeving voor financiële instellingen ten aanzien van duurzame financiering en geen verdere stappen zetten op nationale wetsvoorstellen op dit vlak."*

<sup>229</sup> *Kamerstukken II 2024/25, 32 013, nr. 304 (Kamerbrief uitkomst verkenning klimaatmaatregelen financiële sector) (Productie ING-108), p. 2.*

<sup>230</sup> *Kamerstukken II 2024/25, 32 013, nr. 304 (Kamerbrief uitkomst verkenning klimaatmaatregelen financiële sector) (Productie ING-108), p. 3.*

<sup>231</sup> *Kamerstukken II 2024/25, 32 013, nr. 304 (Kamerbrief uitkomst verkenning klimaatmaatregelen financiële sector) (Productie ING-108), p. 3.*

*"Verduurzaming van de economie zou primair gericht moeten zijn op partijen in de reële economie via een afgewogen pakket aan normeren, beprijzen en subsidiëren."*<sup>232</sup>

### 3.5 De Nederlandse wetgever is genoodzaakt andere belangen bij beleidskeuzes te betrekken

159. Het Nederlands klimaatbeleid vormt zich, net als het EU-klimaatbeleid,<sup>233</sup> niet in een vacuüm. Het tempo en de richting van het beleid worden mede bepaald door de bredere politieke en maatschappelijke context, waaronder geopolitieke veranderingen en conflicten die invloed hebben op de leveringszekerheid of betaalbaarheid van energie.<sup>234</sup>
160. Zo zijn voor het functioneren van de Nederlandse maatschappij fossiele brandstoffen nog lange tijd noodzakelijk, welke grotendeels uit het buitenland worden geïmporteerd.<sup>235</sup> Door veranderende geopolitieke omstandigheden wordt de toevoer van deze energie steeds onzekerder en volatieler.<sup>236</sup> De regering zet daarom in op meer gaswinning in de Noordzee met het 'Versnellingsplan gaswinning Noordzee' (het "**Versnellingsplan**").<sup>237</sup> Naar aanleiding van het Versnellingsplan, sloten de Nederlandse regering, de branchevereniging Element NL, haar leden en Energie Beheer Nederland B.V. op 23 april 2025 het 'Sectorakkoord Gaswinning in de Energietransitie' (het "**Sectorakkoord**"), met als doel het vergroten van de productie van aardgas uit kleine velden.<sup>238</sup>
161. Tegelijkertijd neemt ook het belang van de concurrentiepositie van Nederland toe. De Nederlandse regering sloot zich, gelet op het belang van een sterke

<sup>232</sup> *Kamerstukken II 2024/25, 32 013, nr. 304 (Kamerbrief uitkomst verkenning klimaatmaatregelen financiële sector) (Productie ING-108), p. 3.*

<sup>233</sup> Zie hoofdstuk 2 hiervoor.

<sup>234</sup> De leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie zijn belangrijke, door de wetgever onderkende belangen. Zie Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 (Productie ING-084), p. 29, 42 en 61. Zie ook Coalitieakkoord 2026-2030 (Productie ING-087), p. 24-25.

<sup>235</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1416 (Energienota 2024) (uittreksel) (Productie ING-110)*, p. 6 en 7: 66% van het gebruikte aardgas en vrijwel alle gebruikte aardolie is geïmporteerd. Zie ook *Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 721 (Kamervragen en antwoorden over vergunningverlening nieuwe olie- en gaswinning) (Productie ING-111)*, p. 4, waarin de overheid bevestigt dat "*er nog geruime tijd een zekere behoefte aan gas*" blijft bestaan in de energievoorziening.

<sup>236</sup> Zo heeft de Russische inval in Oekraïne in 2022 grote onzekerheid over de levering en betaalbaarheid van energie tot gevolg. Zie Analistennetwerk Nationale Veiligheid Projectleiding Instituut Clingendael, *De gevolgen van de Russische oorlog in Oekraïne voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden*, februari 2023 (uittreksel) (Productie ING-112), p. 1, 28, 38-42, 45-46, 91, 94 en 96.

<sup>237</sup> *Kamerstukken II 2021/22, 33 529, nr. 1058 (Kamerbrief Versnellingsplan) (Productie ING-113).*  
<sup>238</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25, 33 529, nr. 1293 (Sectorakkoord) (Productie ING-114)* en *Kamerstukken II 2024/25, 33 529, nr. 1293 (Kamerbrief aanbidding Sectorakkoord) (Productie ING-115)*, p. 1. Op grond van art. 10 Sectorakkoord zijn nadere afspraken gemaakt over de gaswinning op land. Zie over de concrete voorwaarden voor het verantwoord winnen van gas op land Bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26, 33 529, nr. 1368 (Aanvullende afspraken Sectorakkoord) (Productie ING-116)*, p. 5 en 28; *Kamerstukken II 2025/26, 33 529, nr. 1368 (Kamerbrief aanbidding Aanvullende afspraken Sectorakkoord) (Productie ING-117)*, p. 2-5. Zie ook Coalitieakkoord 2026-2030 (Productie ING-087), p. 25.

concurrentiepositie voor de bredere welvaart, aan bij de aanbevelingen uit het Draghi Rapport.<sup>239</sup>

162. Los van het voorgaande, brengt ook de klimaattransitie zelf uitdagingen met zich. De snelle elektrificatie van de laatste jaren heeft bijvoorbeeld gezorgd voor netcongestie: de maatschappij vereist steeds meer elektriciteit, maar de ontwikkeling van de capaciteit en flexibiliteit van het netwerk gaat te langzaam waardoor het soms te druk is op het net.<sup>240</sup> Door deze overschrijding van de capaciteit wordt elektrificatie moeilijker en blijft de maatschappij afhankelijk van het gebruik van andere energiebronnen, met een vertraging van de energietransitie als gevolg.<sup>241</sup>

### **3.6 Conclusie: het Nederlandse klimaatbeleid richt zich op transitie in de reële economie en sluit aan bij EU-klimaatbeleid**

163. De Nederlandse wetgever heeft na het Parijsakkoord een afgewogen en uitgebreid klimaatbeleid tot stand gebracht, gefocust op het realiseren van de transitie in de reële economie door sectoraal beleid, in combinatie met marktmechanismen zoals subsidies.
164. Daarbij zijn naast het belang bij de klimaattransitie ook andere belangen meegewogen zoals de concurrentiepositie van Nederland en het gelijke speelveld binnen de interne markt. Het klimaatbeleid sluit bewust aan bij het EU-klimaatbeleid en legt bedrijven, en specifiek financiële instellingen, geen individuele en strengere maatregelen op.

---

<sup>239</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 21 501-30, nr. 614 (Kabinetsreactie Draghi-rapport) (Productie ING-118), p. 1. Zie ook Coalitieakkoord 2026-2030 (Productie ING-087), p. 33.

<sup>240</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 29 023, nr. 559 (Tweede Voortgangsrapportage Landelijk Actieprogramma Netcongestie) (uittreksel) (Productie ING-119), p. 3.

<sup>241</sup> ECORYS, *Maatschappelijke kostprijs van netcongestie* (uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische zaken en Klimaat), 29 april 2024 (uittreksel) (Productie ING-120), p. 4.

#### 4 DE MAATSCHAPPELIJKE ROL VAN BANKEN EN HET PRUDENTIEEL KADER

##### Kern van dit hoofdstuk

- Banken hebben een brede maatschappelijke rol. Zij vervullen een belangrijke functie in het ophalen van geld uit de maatschappij en het vervolgens uitlenen van dat geld aan degenen die een kapitaalbehoefte hebben.
- Die rol vereist dat banken gezond blijven en dat het financiële stelsel stabiel blijft. Banken zijn daarom onderworpen aan prudentiële wetgeving. Dit legt banken verplichtingen op, veelal gedetailleerde, op het gebied van kapitaalvereisten, risicobeheersing en *governance*. Specifieke toezichthouders zijn belast met het toezicht hierop. De EU-wetgever gaat er daarbij vanuit dat de bancaire sector de reële economie financiert en blijft financieren.
- Financiering wordt ook door andere partijen dan banken verstrekt. De niet-bancaire sector kent kwetsbaarheden die hogere risico's voor het financiële stelsel met zich meebrengen.

165. In hoofdstukken 2 en 3 hiervoor besprak ING het EU- en Nederlandse klimaatbeleid. In dat klimaatbeleid hebben wetgevers oog gehad voor de rol die banken innemen in de samenleving. In paragraaf 2.5 werd op hoofdlijnen beschreven welke afwegingen en benadering de EU-wetgever heeft gekozen voor de rol van banken in de klimaattransitie, als onderdeel van de Green Deal. De rol van banken in de klimaattransitie staat niet op zichzelf. Die moet worden gezien tegen de brede maatschappelijke rol van banken (paragraaf 4.1), de noodzaak van een gezond financieel stelsel (paragraaf 4.2), de functie van prudentiële wetgeving (paragraaf 4.3), prudentieel toezicht (paragraaf 4.4), en de rol van banken ten opzichte van andere kapitaalverschaffers (paragraaf 4.5). Banken zijn dus onderworpen aan een groot aantal gedetailleerde regels (paragraaf 4.6).

##### 4.1 Banken hebben een brede maatschappelijke rol

166. Banken verstrekken uiteenlopende producten en diensten op het gebied van, onder andere, financieren, sparen, beleggen en betalen. Daarmee vervullen zij

essentiële functies voor het goed functioneren van de economie en de maatschappij.<sup>242</sup>

167. Voorop staat dat banken een brug vormen tussen spaarders (met een (kortlopend) kapitaaloverschot) en partijen die financiering nodig hebben (met een kapitaalbehoefte met een langere horizon).<sup>243</sup> Banken trekken op grote schaal gelden (deposito's) aan van het publiek. Dat lenen banken vervolgens op grote schaal voor eigen rekening weer uit. Als een bank voor eigen rekening geld uitleent, neemt de bank het risico over dat een individuele spaarder op een lening aan een enkele partij zou lopen. Het risico voor spaarders wordt verder verlaagd, omdat een deel van hun deposito's wordt gedekt door het depositogarantiestelsel.<sup>244</sup> Door risico's voor spaarders op investeringen te verlagen, helpt de bank spaarkapitaal te mobiliseren. Hierdoor helpen banken bij de herverdeling van kapitaal binnen de maatschappij en worden allerlei partijen, zoals ondernemers en beleggers, in staat gesteld om langetermijninvesteringen te financieren.<sup>245</sup>
168. Door kapitaal te mobiliseren maken banken dus investeringen in de reële economie mogelijk. Deze investeringen gaan gepaard met onzekerheid en (financiële) risico's. Banken zijn goed gepositioneerd om financiële risico's te nemen door risico's te spreiden over verschillende activaklassen. Dit is een belangrijke rol die banken moeten kunnen blijven vervullen. Het is ook van belang voor de klimaattransitie, waarbij banken immers een rol spelen om daarvoor kapitaal te mobiliseren (zie ook paragraaf 2.5 hiervoor).
169. Banken hebben ook andere maatschappelijke rollen. Zo onderhouden en beheren banken betalingsverkeer. Deelname aan het betalingsverkeer stelt

<sup>242</sup> H.P.A. Boogaard, *Toezicht op banken: kredietcrisis, eurocrisis, Europese bankenunie en bankencrisismanagement*, 2016 (uittreksel) (Productie ING-121), p. 11; L.J. Silverentand e.a. (red.), *Hoofdlijnen Wft (Recht en Praktijk nr. FR6)*, 2018 (uittreksel) ('Silverentand 2018') (Productie ING-122), p. 29; zie ook D. Busch e.a., 'Inleiding', in: D. Busch e.a. (red.), *Leerboek Financieel Recht*, 2024 (uittreksel) (Productie ING-123), p. 4-7.

<sup>243</sup> Zie bijvoorbeeld art. 4 lid 1(1) CRR; B. Bierens, 'Banken', in: D. Busch e.a. (red.), *Leerboek Financieel Recht*, 2024 (uittreksel) ('Bierens 2024') (Productie ING-124), p. 86-87.

<sup>244</sup> Art. 3:259 lid 2 Wet op het financieel toezicht ('Wft').

<sup>245</sup> Silverentand 2018 (Productie ING-122), p. 29; Bierens 2024 (Productie ING-124), p. 77; K.A. Messelink e.a., *Juridisch handboek intensief beheer. Beheer van bancaire kredieten van klanten met financiële problemen (Recht en Praktijk nr. InsR10)*, 2017 (uittreksel) ('Messelink 2017') (Productie ING-125), p. 2.

natuurlijke personen en bedrijven in staat om volwaardig deel te nemen aan de maatschappij en het draaiende houden van de economie.<sup>246</sup>

#### 4.2 De maatschappelijke rol van banken vereist gezonde banken en een gezond financieel systeem

170. Vanwege de belangrijke maatschappelijke functies van banken is van belang dat zij zelf, en het financieel systeem als geheel, financieel gezond blijven. Het bankbedrijf gaat gepaard met inherente risico's die samenhangen met de omzetting van spaarkapitaal in financiering door banken ('transformatie').

(a) **Liquiditeits- en looptijdtransformatie:** depositohouders kunnen hun geld direct en altijd opeisen, terwijl de bank deze gelden vaak voor langere periode heeft uitgeleend. Banken zijn daarom mede afhankelijk van het vertrouwen van het publiek en de markt. Als dit vertrouwen wordt aangetast – bijvoorbeeld naar aanleiding van geruchten of plotselinge marktpaniek – kan een zelfversterkend mechanisme ontstaan waarin depositohouders besluiten hun tegoeden massaal op te nemen (een zogeheten *bankrun*), zonder dat de bank over voldoende liquide middelen beschikt om deze grootschalige opname te honoreren.<sup>247</sup>

(b) **Krediettransformatie:** door spaargeld om te zetten in krediet, zetten banken deposito's met een laag risico om in investeringen met een hoger risico. Het risico is hoger omdat niet alle debiteuren van een bank hun leningen kunnen terugbetalen, al dan niet via het verstrekte onderpand. Dat betekent dat banken in hoge mate zijn blootgesteld aan de kredietwaardigheid van hun debiteuren: een kredietrisico.

171. Een bank heeft een bestendig bedrijfsmodel als het de risico's die samenhangen met de transformatie van spaargeld in kredietverstrekking en andere financiering adequaat kan beheersen. Als dat anders is, kan een bank haar maatschappelijke rol minder goed vervullen en kan het financieel systeem en de economie zelfs in

<sup>246</sup> Art. 4:71f Wft. Zie ook *Kamerstukken II 2025/26*, 36 711, nr. 27 (Aangenomen amendement op voorstel tot wijziging van onder andere de Wft) (Productie ING-126), p. 2: "Toegang tot het betalingsverkeer is essentieel om mee te kunnen doen aan de samenleving. Dat geldt niet alleen voor consumenten maar ook voor zakelijke klanten van financiële instellingen. Daartoe introduceert dit amendement een wettelijk recht op een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten." Illustratief voor het belang van een adequaat werkend betalingsverkeersysteem was de nationalisatie van SNS REAAL in 2013. Een van de belangrijkste overwegingen van de minister van Financiën om tot nationalisatie van SNS REAAL over te gaan, was het waarborgen van de continuïteit van het betalingsverkeer. Het faillissement van SNS Bank zou niet alleen hebben geleid tot het stilvallen van geldautomaten en automatische overschrijvingen, maar ook tot acute verstoring van dagelijkse betalingen, zoals voor boodschappen, huur of hypotheek. Zie Bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 33 532, nr. 1 (Brief van DNB aan Ministerie van Financiën over SNS REAAL) (Productie ING-127), p. 6; Bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 33 532, nr. 1 (Besluit onteigening SNS REAAL) (Productie ING-128), p. 9; *Kamerstukken II 2012/13*, 33 532, nr. 1 (Brief onteigening SNS REAAL) (Productie ING-129), p. 6.

<sup>247</sup> Silverentand 2018 (Productie ING-122), p. 29. Het depositogarantiestelsel kan dit maar gedeeltelijk tegengaan, omdat dit stelsel slechts een deel van het spaargeld dekt.

gevaar worden gebracht. Banken moeten om die reden ook voldoende vertrouwen hebben van de samenleving.

172. Banken beschikken over verschillende mogelijkheden om risico's te beheersen en hebben daartoe ook verschillende verplichtingen. Zo moeten zij eigen vermogen of liquiditeiten aanhouden voor het geval zich onverwachte kredietverliezen voordoen, of voor het geval klanten hun deposito's onverwacht opvragen. Banken kunnen risico's ook beheersen met zekerheidsrechten en het inrijzen van risicopremies in rentetarieven.
173. Ook moeten banken waar en voor zover nodig hun risico's spreiden over bijvoorbeeld regio's en sectoren. Dit diversifiëren zorgt ervoor dat banken het risico verminderen dat een enkele gebeurtenis of marktontwikkeling een impact heeft op een (te) groot deel van de portefeuille. Door te investeren in verschillende sectoren van de economie en/of in verschillende geografische gebieden kunnen banken hun blootstelling aan specifieke sectoren of lokale risico's verminderen, omdat als deze sectoren of gebieden verlieslatend zouden zijn, raakt dit slechts een kleiner deel van de gehele kredietportefeuille en kunnen banken die verliezen goed opvangen. Door een groot aantal risico's die niet nauw met elkaar verbonden zijn te bundelen, kunnen banken het totale risico van hun portefeuille verminderen. Deze *risk pooling* is een kernonderdeel van het bankbedrijf.
174. Er bestaat grote onderlinge verwevenheid tussen banken (en andere delen van het financieel systeem).<sup>248</sup> Die verwevenheid brengt systeemrisico's met zich mee. Als een bank omvalt, is er bijvoorbeeld het risico op een domino-effect.<sup>249</sup> Dit geldt temeer als sprake is van een systeemrelevante bank. In Nederland zijn dat ING, ABN AMRO, Rabobank, BNG en de ASN Bank.<sup>250</sup> Mondiaal gezien gelden bovendien bepaalde banken als mondiaal systeemrelevante banken (zogenaamde "**GSIBs**", *Global Systemically Important Banks*). Op dit moment zijn dat er wereldwijd 29.<sup>251</sup> ING is de enige Nederlandse GSIB. GSIBs worden als zodanig bestempeld vanwege hun omvang, de aard en complexiteit van hun activiteiten, en grensoverschrijdende karakter. Zij kunnen invloed hebben op de stabiliteit van het mondiale financiële stelsel. Systeemrelevante banken zijn

<sup>248</sup> De onderlinge verwevenheid van banken ligt bijvoorbeeld aan interbancaire financiering. Bovendien zijn de bancaire en non-bancaire sector (bijvoorbeeld beleggingsfondsen of verzekeraars) verbonden door eigenaarschap, leningen, beleggingen en derivatenposities. Zie Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A), p. 49.

<sup>249</sup> Als één bank failliet gaat, kan dat zelfs een *bankrun* bij een andere bank veroorzaken, zonder dat die twee met elkaar verbonden zijn. Zie C.E. du Perron, 'Goede en slechte crisiswetgeving voor financiële instellingen', in: A.H.E.M. Wellink, *Crisiswetgeving voor financiële instellingen en ondernemingen*, 2011 (uittreksel) (Productie ING-130), p. 48.

<sup>250</sup> DNB, 'DNB handhaaft systeemrelevantiebuffers voor banken', 2 december 2024 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-131). Zij vallen in de categorie "*andere systeemrelevante instellingen*" in de zin van art. 131 CRD.

<sup>251</sup> FSB, *List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs)*, 27 november 2025 (Productie ING-132). Welke banken kwalificeren als GSIB wordt bepaald door de Financial Stability Board in consultatie met de BCBS en nationale toezichhouders.

daarom onderworpen aan meer regels en toezicht dan andere banken, zoals strengere kapitaaleisen.<sup>252</sup>

#### 4.3 Het prudentieel kader waarborgt gezonde banken en een gezond financieel systeem

175. Om te waarborgen dat banken en het financieel systeem gezond blijven, zijn banken aan voorschriften onderworpen die ertoe strekken dat zij, onder toezicht van specifieke toezichtautoriteiten, een prudent beleid voeren en alle risico's adequaat beheersen.<sup>253</sup> Banken moeten rekening houden met onder andere concentratierisico, krediet- en tegenpartijrisico, liquiditeitsrisico, marktrisico, operationeel risico, renterisico voortvloeiend uit niet-handelsactiviteiten, restrisico, risico van buitensporige hefboomwerking, securitisatierisico,<sup>254</sup> en ESG-risico's, waaronder klimaatrisico.<sup>255</sup>
176. De prudentiële regels zijn gebaseerd op de zogeheten Basel standaarden van de BCBS. Op Europees niveau vindt de implementatie daarvan vervolgens op doorlopende basis plaats door middel van het uitvoeren en het aanbrengen van wijzigingen aan de CRR en de CRD. Deze regelgeving wordt nader uitgewerkt in gedelegeerde regelgevende handelingen van de EC en richtsnoeren van de EBA. In Nederland zijn prudentiële vereisten waar nodig geïmplementeerd bij of krachtens de Wet op het financieel toezicht ("**Wft**").
- (1) *Minimumwaarborgen voor eigen vermogen, solvabiliteit en liquiditeit*
177. Een eerste aspect van het prudentieel kader ziet op de balans van banken. Banken moeten voldoen aan financiële vereisten met betrekking tot hun eigen vermogen, solvabiliteit, liquiditeit en het totaal verlies absorberend vermogen in de vorm van eigen vermogen en bepaalde passiva.

<sup>252</sup> Naast hogere kapitaaleisen, hebben deze aanvullende prudentiële waarborgen betrekking tot, bijvoorbeeld, grote risicoblootstellingen op andere GSIBs, verzwaarde verwachtingen van de toezichthouder (bij GSIBs is doorgaans minder ruimte voor de toepassing van proportionaliteit bij de uitoefening van het toezicht), een wettelijke minimumgrens aan het totale vermogen voor verliesabsorptie en herkapitalisering, en verzwaarde verwachtingen op het gebied van herstel- en afwikkelingsplanning. Zie bijvoorbeeld art. 131 lid 4 CRD.

<sup>253</sup> Art. 1:24 lid 1 Wft en de toelichting bij de introductie van Deel 3 van de Wft (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 708, nr. 10 (Nota van Wijziging Wft) (uittreksel) (Productie ING-133), p. 115). Zie ook *Kamerstukken II* 2013/2014, 33 849, nr. 3 (MvT implementatie CRD4) (uittreksel) (Productie ING-134), p. 3. Zie bijvoorbeeld ook overweging 47 CRD, dat voor het bestuur van een bank de belangen van de depositohouders voorrang moeten hebben boven de belangen van de aandeelhouders.

<sup>254</sup> Art. 79-87 CRD jo. art. 23 lid 2 en 23a onder a Besluit prudentiële regels Wft ('Bpr'). Andere risico's die beheerst moeten worden zijn bijvoorbeeld macro-economische risico's, geopolitieke risico's, compliancierisico, juridische risico's, reputatierisico, of strategische risico's. Zie art. 23 lid 8 Bpr en EBA, 'Richtsnoeren inzake interne governance', EBA/GL/2021/05, 2 juli 2021 (uittreksel) ('EBA, Richtsnoeren interne governance') (Productie ING-135), nr. 152.

<sup>255</sup> Art. 87 bis CRD. Dit artikel is nog niet geïmplementeerd in Nederland. Het wetsvoorstel tot implementatie is op 19 januari 2026 aan de Tweede Kamer gestuurd. Zie over deze verdraging DNB, 'CRD6-implementatie', 23 december 2025 (uitdraai van 11 februari 2026) (Productie ING-136).

- (a) Banken moeten voldoende eigen vermogen aanhouden ten opzichte van hun activa en daarmee verbonden risico's. Alleen bepaalde delen van het eigen vermogen van een bank, van voldoende 'kwaliteit', mogen worden meegeteld bij de berekening of een bank voldoet aan de kapitaalvereisten. Deze bestanddelen zijn zogeheten *Common Equity Tier 1*, *Additional Tier 1* en *Tier 2* kapitaal.
- (b) Banken dienen aan liquiditeitsvereisten te voldoen: het liquiditeitsdekkingsvereiste en de nettostabielefinancieringsratio.
- (c) Banken dienen te beschikken over een minimumbedrag aan eigen vermogen en in aanmerking komende passiva.

178. Banken moeten in het kader van hun besluitvorming, de impact beoordelen van dat besluit op het kapitaal, of dit nu een besluit is om een positie te nemen of af te bouwen. Onderstaande figuur toont de juridische basis voor deze verplichting:

IMPACT OP KAPITAAL	IMPACT OP LIQUIDITEIT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 73 CRD: intern beoordelingsproces van kapitaaltoereikendheid</li> <li>• Kapitaalvereisten om solvabiliteit van bank te waarborgen, bijv. voor kredietrisico: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 111-114 CRR: standaardbenadering</li> <li>• Art. 142-191 CRR: interneratingbenadering</li> </ul> </li> <li>• Deel 4 CRR: limieten voor grote risicoblootstellingen ter voorkoming van grote verliezen bij faillissement van cliënt / groep verbonden cliënten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 86 CRD: detecteren / meten / beheren / bewaken van liquiditeitsrisico</li> <li>• Deel 6 CRR en Gedelegeerde Verordening (EU) 61/2015: liquiditeitsvereisten ter waarborging voldoende liquiditeit in stressscenario's en financieringsstabiliteit op middellange termijn</li> </ul>

**Figuur 3** Regels met betrekking tot kapitaal en liquiditeit van banken<sup>256</sup>

(2) *Verzwaarde governance vereisten*

179. In aanvulling op vennootschapsrechtelijke *governance* voorschriften, gelden voor banken aanvullende *governance* verplichtingen.<sup>257</sup> Zo moet een bank de bedrijfsvoering zodanig inrichten dat deze een beheerste en integere uitoefening van haar bedrijf waarborgt.<sup>258</sup> Bovendien moeten banken regelingen en procedures hebben die gericht zijn op een doeltreffend en prudent bestuur van de bank.<sup>259</sup> De EBA heeft ook richtsnoeren uitgebracht, met normen over zorgvuldige besluitvorming door de raden van bestuur en commissarissen van

<sup>256</sup> Figuur 3 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

<sup>257</sup> Te vinden in de CRD, de Wft en het Bpr.

<sup>258</sup> Art. 3:17 Wft.

<sup>259</sup> Art. 17c Bpr, onder verwijzing naar art. 88 lid 1 CRD, en art. 76 lid 2 CRD jo. art. 23b lid 1 Bpr. Deze algemene prudentiële bestuursverplichtingen zijn vaak op gedetailleerde wijze uitgewerkt in meer specifieke wetgeving, of richtsnoeren van de EBA (bijvoorbeeld art. 189 CRR).

banken. Zij moeten zorgen dat het bedrijfsmodel en *governance* regelingen rekening houden met alle risico's.<sup>260</sup>

180. Deze *governance* regels laten dus minder vrijheid aan bestuurders en commissarissen van een bank dan het geval is bij ondernemingen in de reële economie. Dit geldt ook voor de afweging van de belangen van de stakeholders en dan met name het belang van depositohouders en het zwaarwegende maatschappelijke belang bij de soliditeit van banken en de stabiliteit van het financiële stelsel. Ter illustratie kan worden gewezen op het volgende uitgangspunt van de *corporate governance* principes van de BCBS:

*"The primary objective of corporate governance should be safeguarding stakeholders' interest in conformity with public interest on a sustainable basis. Among stakeholders, particularly with respect to retail banks, shareholders' interest would be secondary to depositors' interest."*<sup>261</sup>

181. *Governance* regels hebben gevolgen voor de besluitvormingsprocessen binnen banken:

VERANTWOORDELIJKHEID BESTUUR	RISICOCOMITÉ RvC	VERANTWOORDELIJKHEID RvC
<ul style="list-style-type: none"> <li>Art. 88 CRD: doeltreffend en prudent bestuur</li> <li>EBA richtsnoeren inzake interne governance: bepalingen ter waarborging verantwoord risicobeheer <ul style="list-style-type: none"> <li>nr. 23: relevante risico's begrijpen / mitigeren voor besluitvorming</li> <li>nr. 28: geïnformeerde besluitvorming</li> <li>nr. 30: constructieve discussie / kritische beoordeling bij besluitvorming / RvC informeren bij belangrijke besluiten over bedrijfsactiviteiten en genomen risico's</li> </ul> </li> <li>Art. 91 CRD en EBA/ESMA richtsnoeren voor het beoordelen van geschiktheid: individueel en collectief begrip van bedrijfsactiviteiten en risico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Art. 76 lid 3 CRD: verplichting tot oprichting risicocomité</li> <li>EBA richtsnoeren inzake interne governance: risicocomité adviseert en ondersteunt RvC over (onder andere): <ul style="list-style-type: none"> <li>nr. 61a: risicostrategie en -bereidheid voor alle risico's</li> <li>nr. 61b: uitvoering van risicostrategie / limieten</li> <li>nr. 61c: uitvoeren strategie voor kapitaal- en liquiditeits- en overig risicobeheer</li> <li>nr. 61d: aanpassingen in risicostrategie bijv. uit veranderingen in het bedrijfsmodel</li> <li>nr. 61f: toetsen (stress)scenario's ter beoordeling reactie risicoprofiel</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Art. 88 CRD: doeltreffend en prudent toezicht</li> <li>EBA richtsnoeren inzake interne governance: bepalingen ter waarborging verantwoord risicobeheer <ul style="list-style-type: none"> <li>nr. 23: relevante risico's begrijpen om doeltreffend toezicht te houden</li> <li>nr. 32: constructieve / kritische opstelling t.a.v. strategie</li> <li>nr. 34a: controle bestuurlijke besluitvorming</li> <li>nr. 34b: besluiten kritisch evalueren</li> <li>nr. 34i: onafhankelijkheid interne controlefuncties waarborgen / waarschuwen risico-ontwikkelingen</li> </ul> </li> <li>Art. 91 CRD en EBA/ESMA richtsnoeren voor het beoordelen van geschiktheid: individueel en collectief begrip bedrijfsactiviteiten en risico's</li> </ul>

**Figuur 4** *Governance* lat waar bestuur, risicocomité en RvC op grond van de wet aan gehouden is met betrekking tot besluiten die zij moeten nemen<sup>262</sup>

(3) *Kaders voor besluitvormings- en bedrijfsprocessen, met name risicobeheer*

182. Voor banken bestaan ook voorschriften die ertoe moeten leiden dat de besluitvormings- en andere bedrijfsprocessen van banken omkleed zijn met verschillende waarborgen en procedurele stappen.<sup>263</sup>

<sup>260</sup> EBA, Richtsnoeren interne *governance* (Productie ING-135), nr. 23.

<sup>261</sup> BCBS, *Corporate governance principles for banks*, juli 2015 (uittreksel) (Productie ING-137) (uittreksel), p. 3.

<sup>262</sup> Figuur 4 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

<sup>263</sup> Zie bijvoorbeeld art. 3:10 en 3:17 Wft en hoofdstuk 4.1 en 4.2 Bpr.

183. Zo stelt het prudentieel kader eisen aan het risicobeheersingskader van banken. Van banken wordt verwacht dat zij alle wezenlijke risico's waaraan zij blootstaan adequaat beheersen.<sup>264</sup>
184. Het prudentieel kader stelt voorschriften aan de belangrijkste activiteiten en processen van banken die onderdeel zijn van het risicobeheersingsraamwerk, zoals risico-identificatie en -beoordeling, risicomonitoring, risicomitigatie en -beheersing, en rapportage.<sup>265</sup> Daarnaast moeten banken over interne processen beschikken om de toereikendheid van hun kapitaal, liquiditeit en andere prudentiële indicatoren te beoordelen. Andere belangrijke processen zijn het hebben van een raamwerk met de risicobereidheid van de bank (*risk appetite*), het doorlopend kunnen toetsen of het kapitaal en de liquiditeit van de bank voldoende is om de aard en omvang van de door de bank gelopen (huidige en toekomstige) risico's te dekken,<sup>266</sup> en via een herstelplan voorbereid te zijn op verschillende crisisscenario's.<sup>267</sup> Van banken wordt ook verwacht dat zij klimaatgerelateerde en milieurisico's integreren in hun bedrijfsstrategie.
185. Besluitvormingsprocessen van banken moeten verder omkleed zijn met waarborgen. Zo moet het beleid van een bank bepalen waar de verschillende afdelingen en functies van de organisatie moeten worden betrokken bij de fasen voorafgaand aan en tijdens de besluitvorming, alsook bij de uitvoering van de beslissing. Dit beleid moet ook ervoor zorgen dat banken rekening houden met alle relevante risico's en mogelijke gevolgen, en over voldoende middelen beschikken om de beslissing uit te voeren. Zo zijn eisen gesteld aan het beleid met betrekking tot goedkeuring van nieuwe producten en diensten, bijzondere transacties (fusies en overnames), en andere belangrijke veranderingen.<sup>268</sup>

<sup>264</sup> Zoals kredietrisico, marktrisico, renterisico, operationeel risico, liquiditeitsrisico, ESG-risico's, waaronder klimaatrisico, maar ook macro-economische risico's, geopolitieke risico's, integriteitsrisico's, juridische risico's en reputatierisico's.

<sup>265</sup> Zie EBA, Richtsnoeren interne *governance* (Productie ING-135), nrs. 153-161.

<sup>266</sup> De zogeheten Internal Capital Adequacy Assessment Process (art. 73 CRD, art. 3:17 Wft en art. 4.2 Bpr) en Internal Liquidity Adequacy Assessment Process (art. 86 CRD en art. 23a Bpr).

<sup>267</sup> Art. 5 lid 1 Richtlijn 2014/59/EU ('BRRD') jo. art. 3:17 lid 2(4) Wft en art. 9 lid 1(c) Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1075.

<sup>268</sup> EBA, Richtsnoeren interne *governance* (Productie ING-135), nrs. 163-168.

186. Figuren 5 en 6 geven hiervan een schematische weergave:

ANALYSE RELEVANTE RISICO'S	BETROKKENHEID RISICOBEEHERFUNCTIE	BETROKKENHEID ANDERE CONTROLEFUNCTIES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 74-87 CRD: alle risico's beoordelen en beheren (waaronder krediet- en tegenpartijrisico, concentratierisico, marktrisico, operationeel risico, ESG risico's)</li> <li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: procedures voor continue detectie, beheer, bewaking en rapportage van alle risico's / versterking van interne governance (zie ook hierna <i>Betrokkenheid risicobeeherfunctie en Betrokkenheid andere controlefuncties</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: betrokkenheid van risicobeeherfunctie voor zorgvuldig besluitvormingsproces <ul style="list-style-type: none"> <li>• nr. 184: betrokkenheid bij alle belangrijke risicobeeherbesluiten</li> <li>• nr. 186: verstrekken onafhankelijke informatie / analyses / deskundige oordelen</li> <li>• nr. 187: beoordelen degelijkheid en duurzaamheid van risicostrategie en -bereidheid</li> <li>• nr. 189: beoordeling van effect belangrijke veranderingen</li> <li>• nr. 190: beoordelen hoe risico's het beheer van risicoprofiel, liquiditeit, en solide kapitaalbasis beïnvloeden</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sommige – niet-financiële – compliance-risico's kunnen financiële risico's vormen bij verlies van vertrouwen</li> <li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: betrokkenheid van compliance functie <ul style="list-style-type: none"> <li>• nr. 209: waarborgen naleving toepasselijke wetgeving / beoordelen effect eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving</li> <li>• nr. 210: samenwerking compliancefunctie en risicobeeherfunctie / bevindingen compliancefunctie meegenomen in besluitvorming</li> </ul> </li> </ul>

**Figuur 5** Te volgen stappen, procedures en analyses door banken voordat besluiten naar het bestuur en de RvC worden gebracht<sup>269</sup>

EXTRA EISEN AAN DE BESLUITVORMING VAN DE BANK	GOEDKEURING DOOR DE ECB VOOR MATERIËLE BESLUITEN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: versterkte interne governance voor materiële besluiten <ul style="list-style-type: none"> <li>• nr. 167: prijsbepalingsmodellen / effect op het risicoprofiel, kapitaal en rendabiliteit / adequate middelen voor front-, back- en middle-office / expertise en begrip over gerelateerde risico's</li> <li>• nr. 168: betrokkenheid van de risicobeeher- en de compliancefunctie / volledige en objectieve risicobeoordeling</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CRR en CRD: versterkte 'externe' governance voor bepaalde besluiten met mogelijke materiële gevolgen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 77 CRR: voorafgaande toestemming voor vermindering, aflossing of wederinkoop kapitaalinstrumenten</li> <li>• Art. 143 CRR (m.b.t. kredietrisico): toestemming voor gebruik interne modellen bij berekening kapitaalvereisten</li> <li>• Art. 8 CRD en Richtsnoeren voor het toekennen van een vergunning als bank, nr. 67: ECB beoordeelt bedrijfsmodel, strategie en risicoprofiel bij vergunningsaanvraag; verscherpt toezicht verwacht bij wezenlijke verandering</li> </ul> </li> </ul>

**Figuur 6** Bijzondere vereisten voor ingrijpende / materiële besluiten<sup>270</sup>

#### 4.4 De ECB houdt toezicht op banken

187. Het prudentieel kader voor banken omvat niet alleen veel prudentiële regels, maar ook het doorlopend toezicht op de naleving daarvan door de bank. Op basis van het *Single Supervisory Mechanism* ("**SSM**") houdt de ECB het prudentieel toezicht op grotere banken, terwijl de bevoegde nationale autoriteiten toezicht houden op andere banken.<sup>271</sup>

188. Dit toezicht is diepgaand en veelomvattend. De ECB controleert nauwlettend welke risico's banken lopen en hoe zij zich aan het prudentieel kader houden.

<sup>269</sup> Figuur 5 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

<sup>270</sup> Figuur 6 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

<sup>271</sup> Art. 4 lid 1 en art. 6 Verordening (EU) 1024/2013 van 15 oktober 2013 ('SSM Verordening'). Zie ook overweging 9 CRD met betrekking tot de achtergrond van het SSM. ING is een significante bank en staat daarom onder toezicht van de ECB.

Een belangrijk instrument hiervoor is het *Supervisory Review and Evaluation Process* ("**SREP**").<sup>272</sup> Als onderdeel van de SREP beoordeelt de ECB:

- (a) hoe bestendig het huidige bedrijfsmodel van de bank is, om gedurende de volgende twaalf maanden acceptabele inkomsten te genereren; en
- (b) hoe houdbaar de strategie van de bank is om gedurende ten minste de volgende drie jaar een aanvaardbaar rendement te genereren, op basis van de strategische plannen en financiële prognoses van die bank.<sup>273</sup>

189. In het bijzonder besteedt de ECB aandacht aan knelpunten in het bedrijfsmodel, zoals buitensporige concentraties van risico's.<sup>274</sup> Concentratierisico houdt het risico in dat een bank kwetsbaar wordt voor negatieve gebeurtenissen die de geconcentreerde blootstelling van de bank kunnen beïnvloeden. Daarom zullen banken in zekere mate een voldoende (risico)spreiding moeten bewerkstelligen over klanten, sectoren, en regio's, diensten, type inkomen, enzovoorts.

190. De ECB heeft van de EU-wetgever bevoegdheden gekregen om toezicht te houden op banken en kan waar nodig aanwijzingen geven of maatregelen opleggen.<sup>275</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld om maatregelen tot afstoting van activiteiten die onverantwoorde risico's voor de soliditeit van een bank opleveren of het beperken of verbieden van uitkeringen van dividenden aan aandeelhouders.<sup>276</sup> Daarnaast beschikt de ECB over handhavingsinstrumenten, zoals het opleggen van boetes.<sup>277</sup> De ECB beschikt ook over goedkeuringsbevoegdheden voor bepaalde bedrijfsbeslissingen van banken, zoals grote fusies of overnames.<sup>278</sup>

#### **4.5 Naast banken kan kapitaal ook worden verschaft door andere, minder gereguleerde, financiers**

191. Ondernemingen in de reële economie die financiering nodig hebben, hoeven dat niet te op te halen bij banken. Zij kunnen dat ook doen bij, bijvoorbeeld, investeringsfondsen of op de kapitaalmarkt. Bij het ophalen van investeringskapitaal zal een onderneming kijken op welke wijze aan de

<sup>272</sup> Art. 97 e.v. CRD en art. 3:18a Wft.

<sup>273</sup> Art. 98 lid 1(i) CRD en EBA, *Richtsnoeren voor het proces van toetsing en evaluatie door de toezichhouders*, EBA/GL/2022/03, 18 maart 2022 (uittreksel) ('EBA, Richtsnoeren SREP') (Productie ING-138), nr. 71. Zie ook art. 1 SSM Verordening.

<sup>274</sup> EBA, Richtsnoeren SREP (Productie ING-138), nr. 95 sub a tot en met sub f.

<sup>275</sup> Art. 16 lid 2 SSM Verordening. Zie ook art. 104 lid 1 CRD jo. art. 3:111a lid 1 Wft.

<sup>276</sup> Art. 104 lid 1(e) CRD.

<sup>277</sup> Art. 18 SSM Verordening en Verordening (EU) 2532/98 van 23 november 1998; art. 1:79-1:80 Wft.

<sup>278</sup> Art. 27 bis e.v. CRD. Dit artikel is nog niet geïmplementeerd in Nederland. Het wetsvoorstel tot implementatie is op 19 januari 2026 aan de Tweede Kamer gestuurd. Zie over deze verdraging DNB, 'CRD6-implementatie', 23 december 2025 (uitdraai van 11 februari 2026) (Productie ING-136). Zolang deze artikelen niet zijn geïmplementeerd, kan de ECB soortgelijke bevoegdheden uitoefenen op basis van de huidige Nederlandse wetgeving (art. 3:96 Wft).

kapitaalbehoefte kan worden voldaan. Daarbij zal een onderneming beoordelen welke financier de meest voordelige voorwaarden heeft.

192. Het prudentieel kader maakt dat banken niet zomaar alle projecten kunnen financieren. Als een bank een risicovol project, of een sector met onbekende risico's, financiert, dan kan prudentiële wetgeving van de bank verlangen dat de bank meer kapitaal aanhoudt. Dat kan meebrengen dat het niet aantrekkelijk is om bepaalde projecten of sectoren te financieren, of alleen tegen onaantrekkelijke voorwaarden voor de klant.
193. De financieringsvraag is daarmee niet weg. In de loop der jaren zijn andere partijen, die niet aan dezelfde kapitaalvereisten moeten voldoen, daarom in toenemende mate in deze financieringsvraag gaan voorzien. Deze kapitaalverschaffing buiten de bancaire sector, wordt ook wel "*shadow banking*" of "*non-bank financial intermediation*" genoemd.<sup>279</sup> Voorbeelden van *shadow banks* zijn investeringsbanken, particuliere kredietfondsen, *private equity* fondsen, of *money market* fondsen. Deze *shadow banks* zijn niet altijd in dezelfde mate onderworpen aan risicobeheersingsvoorschriften en toezicht. De onderliggende (systemische) risico's van activiteiten die door *shadow banks* worden uitgevoerd, zijn echter niet kleiner. Dat brengt kwetsbaarheden met zich. Deze risico's worden breed onderkend en worden ook beschreven door professor Resti.<sup>280</sup> Zo zijn *shadow banks* in grote mate afhankelijk van financiering door professionele beleggers, die in slechte tijden eerder hun geld zullen opnemen. Daarnaast hebben *shadow banks* geen toegang tot liquiditeitssteun van centrale banken.

#### **4.6 Conclusie: banken dienen, voor de klimaattransitie essentiële, financiële stabiliteit**

194. Voor het uitvoeren van hun maatschappelijke functie moeten banken dus hun risico's voldoende beheersen. Ten behoeve van, en als uitvloeisel van, die functie bestaat een uitgebreid systeem van wetten, regels en richtsnoeren afkomstig van de EU-wetgever, de EBA en anderen. De EU-wetgever heeft deze context, en de bancaire wetgeving die van toepassing is, als uitgangspunt genomen voor de verdere formulering en invulling van de rol van banken in de Green Deal en de daarmee beoogde transitie (zoals besproken in hoofdstuk 2 hiervoor).

<sup>279</sup> Voor de definitie van 'schaduwbankieren' en de daarmee samenhangende risico's en aandachtspunten. Zie FSB, *Shadow Banking Scoping the Issues*, april 2011 (Productie ING-139), p. 2-5.

<sup>280</sup> Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026 (Productie ING-002A), par. 1.3.3 en 4.3.

## 5 VRIJWILLIGE INITIATIEVEN

### Kern van dit hoofdstuk

- Er bestaan allerlei vrijwillige en niet-bindende richtsnoeren en adviezen die ondernemingen kunnen gebruiken bij het opstellen van klimaatbeleid. De OESO-richtlijnen en de UNGPs bieden algemene richtsnoeren over hoe ondernemingen negatieve effecten in hun waardeketen kunnen adresseren. Andere Vrijwillige Initiatieven richten zich op specifieke onderwerpen, zoals:
  - (a) *carbon accounting*: het in kaart brengen van de emissies die kunnen worden gealloceerd aan een onderneming op basis van verschillende typen data en schattingen; en
  - (b) het opstellen van klimaatbeleid, waarbij ondernemingen allerlei keuzes kunnen maken zoals (i) op welke activiteiten het klimaatbeleid zich richt; (ii) welke klimaatscenario's en transitiepaden worden gebruikt om het beleid vorm te geven; en (iii) of een reductiedoelstelling passend is, en zo ja, welk type.
- De Vrijwillige Initiatieven die zien op klimaat zijn relatief jong en in ontwikkeling. Er bestaat geen eenduidige visie over de wijze waarop ondernemingen hun klimaatbeleid zouden moeten vormgeven. Vrijwillige Initiatieven maken bovendien in hun visies onderscheid tussen sectoren, waaronder een onderscheid tussen de reële economie en de financiële sector.
- Op een beperkt aantal punten hanteren Vrijwillige Initiatieven vergelijkbare benaderingen. Veel Vrijwillige Initiatieven gaan bijvoorbeeld uit van een impactgerichte aanpak en prioritering. Dit houdt in dat ondernemingen zich focussen op die gebieden, sectoren, relaties en typen emissies, waar zij het meest effectief kunnen bijdragen aan verduurzaming.

195. Allerlei vrijwillige en niet-bindende richtsnoeren en adviezen ("**Vrijwillige Initiatieven**") ondersteunen ondernemingen bij het opstellen van klimaatbeleid.

196. In paragraaf 5.1 bespreekt ING de OESO-richtlijnen en de UNGPs, die ingaan op de wijze waarop ondernemingen negatieve effecten in hun waardeketen kunnen adresseren. Daarnaast bestaan verschillende op klimaatgerichte Vrijwillige Initiatieven. ING bespreekt de richtsnoeren uit deze Vrijwillige Initiatieven op het gebied van *carbon accounting* (paragraaf 5.2) en voor het vaststellen van klimaatbeleid (paragraaf 5.3). De kennis, inzichten en visies over de wijze waarop banken – en ondernemingen in bredere zin – het beste kunnen bijdragen aan de klimaattransitie zijn nog in ontwikkeling en laten een grote mate van divergentie zien (paragraaf 5.4).

197. Er bestaan zeer veel Vrijwillige Initiatieven. Een volledige bespreking daarvan gaat het bestek van deze CvA te buiten. ING bespreekt daarom in deze CvA de Vrijwillige Initiatieven die door Milieudefensie worden genoemd, en enkele andere relevante Vrijwillige Initiatieven die Milieudefensie buiten beschouwing laat, maar wel relevant zijn. Het onderstaande overzicht bevat die Vrijwillige Initiatieven, waarbij telkens is aangegeven of het initiatief sector-agnostisch is of zich specifiek richt op financiële instellingen of banken:

	Toepassing
<b>Glasgow Financial Alliance for Net Zero ("GFANZ")</b>	
Financial Institution Net-Zero Transition Plans Report ("GFANZ, Net-Zero Transition Plans")	
Guidance on the Use of Sectoral Pathways	
<b>Greenhouse Gas Protocol ("GHG Protocol")</b>	
Corporate Accounting and Reporting Standard ("GHG Protocol Corporate Standard")	
Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard ("GHG Protocol Corporate Value Chain Standard")	
<b>Partnership for Carbon Accounting Financials ("PCAF")</b>	
Financed Emissions ("PCAF Financed Emissions (2025)") <i>NB: herziene versie van de standaard uit 2022 ("PCAF Financed Emissions (2022)")</i>	
Facilitated Emissions ("PCAF Facilitated Emissions")	
<b>Race to Zero campagne</b>	
Starting Line and Leadership Practices 3.0 ("Race to Zero Pledge")	
Interpretation Guide ("Race to Zero Interpretation Guide")	
<b>Rocky Mountain Institute ("RMI")</b>	
Paris Agreement Capital Transition Assessment ("PACTA")	
<b>Science Based Targets Initiative ("SBTi")</b>	
Financial Institutions Net-Zero Standard ("SBTi FINZ")	
Financial Institutions Near-Term Criteria ("SBTi FINT")	
<b>UK Transition Plan Taskforce ("TPT")</b>	
Disclosure Framework ("TPT Disclosure Framework")	
Banks Sector Guidance ("TPT Banks Sector Guidance")	
<b>United Nations Environment Programme Finance Initiative ("UNEP FI")</b>	
Principles for Responsible Banking ("PRB")	
Guidance for Climate Target Setting for Banks (Version 4) ("UNEP FI Guidance") <i>NB: vrijwel identiek aan gelijknamige standaard van de nu opgeheven Net Zero Banking Alliance ("NZBA Guidance")</i>	

■ SECTOR-AGNOSTISCH  
■ FINANCIËLE INSTELLINGEN / BANKEN

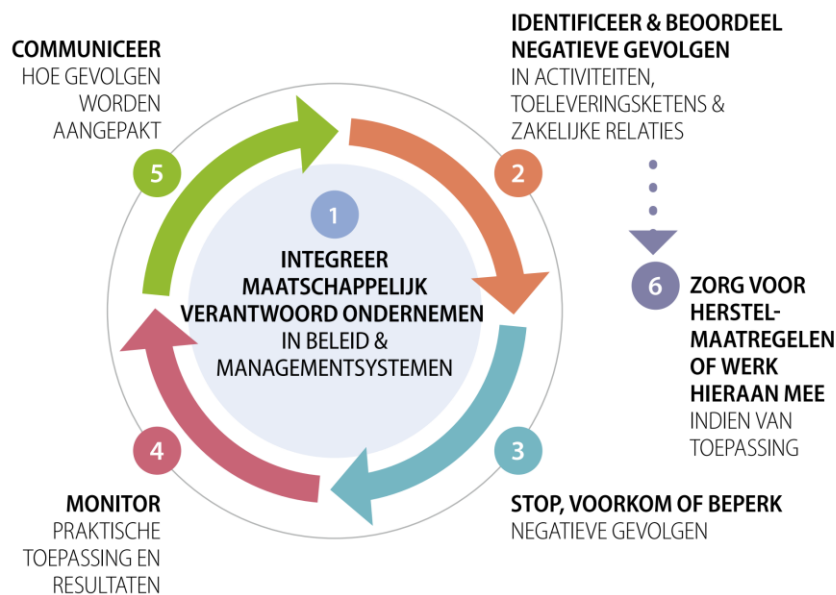
**Figuur 7** Overzicht van op klimaatgerichte Vrijwillige Initiatieven die in deze CvA aan bod komen<sup>281</sup>

<sup>281</sup>

Figuur 7 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

## 5.1 De OESO-richtlijnen en de UNGPs: *due diligence* naar negatieve gevolgen bedrijfsactiviteiten

198. De OESO-richtlijnen en de UNGPs zijn Vrijwillige Initiatieven op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De OESO-richtlijnen zijn opgesteld door de Organisatie voor Economische Ontwikkeling ("OESO"). De UNGPs zijn goedgekeurd door het bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten ("OHCHR").
199. Beide Vrijwillige Initiatieven doen aanbevelingen om de negatieve gevolgen van bedrijfsactiviteiten in de waardeketen, zoals mensenrechtenschendingen en milieueffecten, aan te pakken.<sup>282</sup> De OESO-richtlijnen en de UNGPs leggen uit hoe ondernemingen in dit kader *due diligence* kunnen betrachten. De aanbevelingen over het respecteren van mensenrechten in de OESO-richtlijnen en de aanbevelingen in de UNGPs zijn in lijn met elkaar.<sup>283</sup> Beide Vrijwillige Initiatieven hanteren een vergelijkbaar proces voor *due diligence* van zes stappen:



**Figuur 8** Zes stappen van het *due diligence* proces van de OESO-richtlijnen<sup>284</sup>

<sup>282</sup> OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 3; UNGPs (Productie MD-136), p. 1.

<sup>283</sup> OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 27.

<sup>284</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *OESO Due Diligence Handreiking voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, 6 juni 2019 (uittreksel) (Productie ING-140), p. 25.

200. De OESO-richtlijnen en de UNGPs nemen bij dit proces een impactgerichte aanpak als uitgangspunt: *due diligence* wordt geprioriteerd op basis van de ernst en waarschijnlijkheid van de gevolgen.<sup>285</sup>
201. Een onderdeel van het *due diligence* proces is het identificeren en beoordelen van negatieve gevolgen waarbij de onderneming is betrokken. De OESO-richtlijnen en de UNGPs onderscheiden drie vormen van betrokkenheid: (i) veroorzaken ('*causing*');<sup>286</sup> (ii) bijdragen aan ('*contributing to*');<sup>287</sup> en (iii) directe verbondenheid ('*directly linked*').<sup>288</sup>
202. Een ander onderdeel van het *due diligence* proces richt zich op het voorkomen van negatieve impact in de waardeketen. De aanbevelingen in de OESO-richtlijnen en de UNGPs focussen in dit kader primair op betrokkenheid en samenwerking ('*engagement*').<sup>289</sup> Volgens de OESO-richtlijnen en de UNGPs dienen ondernemingen hun invloed ('*leverage*') te gebruiken om het negatieve gevolg te voorkomen of beperken.<sup>290</sup> Het stopzetten van de relatie ('*disengagement*') is volgens de OESO-richtlijnen slechts één van de mogelijke "[a]ppropriate responses" en een laatste redmiddel.<sup>291</sup>
203. Bij deze analyse is van belang in hoeverre is gehandeld in lijn met de geldende standaarden en wettelijke kaders:

*"[T]he assessment of an enterprise's contribution to adverse impacts should consider the extent to which its activities are consistent with widely recognised standards, environmental management processes*

<sup>285</sup> OESO, *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*, 2022 (Productie ING-141), p. 9: "Carry out risk-based due diligence [...]. The nature and extent of due diligence depend on the circumstances of a particular situation."; OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 18 en 35; UNGPs (Productie MD-136), p. 18 en 26.

<sup>286</sup> Een onderneming veroorzaakt negatieve gevolgen als haar activiteiten op zichzelf voldoende zijn om tot de negatieve gevolgen te leiden. Zie OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 17-18 en 35-36; OHCHR, *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights*, 2012 ('OHCHR Interpretive Guide') (Productie ING-142), p. 15-17.

<sup>287</sup> Een onderneming kan bijdragen aan een negatief effect door (i) haar eigen handelen; of (ii) via een andere entiteit. Van (i) is sprake wanneer de activiteiten van een onderneming, in combinatie met de activiteiten van andere entiteiten, het effect veroorzaken. Van (ii) is sprake wanneer de activiteiten van de onderneming een andere entiteit ertoe aanzetten, faciliteren of aanmoedigen om een negatief effect te veroorzaken. Het gaat dan om een "*substantial contribution*" en niet "*minor or trivial contributions*". Zie OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 17-18 en 35-36; OHCHR Interpretive Guide (Productie ING-142), p. 15-17.

<sup>288</sup> Een onderneming is *direct verbonden* wanneer de onderneming verbonden is aan het negatieve klimaateffect via haar zakelijke relatie, zonder dat het daaraan bijdraagt of het heeft veroorzaakt. Zie OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 17-18 en 35-36; OHCHR Interpretive Guide (Productie ING-142), p. 15-17.

<sup>289</sup> Zie bijvoorbeeld OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 20; UNGPs (Productie MD-136), p. 24.

<sup>290</sup> OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 21-22; OHCHR Interpretive Guide (Productie ING-142), p. 48-51; UN Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises 2023, 'Information Note on Climate Change' ('OHCHR Information Note') (Productie MD-138), p. 6.

<sup>291</sup> De OESO-richtlijnen merken daarbij op dat "[w]here it is possible for enterprises to continue the relationship and demonstrate a realistic prospect of, or actual improvement over time, such an approach will often be preferable to disengagement". Zie OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 19.

*and safeguards regarding good environmental practice; benchmarks and standards established in applicable environmental rules and regulatory frameworks; and relevant international agreements.*"<sup>292</sup>

204. De OESO-richtlijnen en de UNGPs richten zich op ondernemingen in algemene zin. De OESO heeft daarnaast ook adviezen uitgebracht die specifiek zien op de toepassing van de OESO-richtlijnen in financieringsrelaties.<sup>293</sup> Ten aanzien van banken bevestigen deze richtsnoeren dat voor directe verbondenheid ('*linked to*') meer nodig is dan alleen het verstrekken van financiering, laat staan voor andere kwalificaties.<sup>294</sup> Ook overweegt de OESO dat in de beoordeling van de betrokkenheid van een bank rekening moet worden gehouden met het type financiering of dienst die wordt geleverd door een bank.<sup>295</sup> Het stopzetten van de bancaire relatie kan onder omstandigheden een laatste redmiddel zijn. Er moet dan rekening worden gehouden met daadwerkelijke en potentiële negatieve gevolgen van het beëindigen van de zakelijke relatie.<sup>296</sup>
205. Klimaatverandering wordt onder de OESO-richtlijnen en de UNGPs gezien als negatief (milieu)effect, zodat *due diligence* onder deze instrumenten ook daarop ziet.<sup>297</sup> Voor banken is daarbij onderkend dat de aard van klimaatverandering een genuanceerdere analyse vergt van de relatie tussen de financiering en de betreffende activiteiten dan andere negatieve effecten:

*"For adverse impacts that are collective, diffuse and transboundary in nature such as climate change, a more nuanced analysis may be needed to understand the relationship between financing and the specific activities of the client causing harm.*"<sup>298</sup>

206. Kortom, de OESO-richtlijnen en de UNGPs beogen ondernemingen aan te sporen tot het verrichten van *due diligence* om daadwerkelijke en potentiële negatieve (milieu)gevolgen – waaronder klimaatverandering – in hun waardeketen in kaart te brengen en te adresseren. Welke vervolgstappen passend worden geacht, hangt sterk af van de omstandigheden van het geval, waaronder ook het type onderneming. De OESO ziet de relatie van banken ten

<sup>292</sup> OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 36.

<sup>293</sup> OECD Banking Guide (2019) ('OESO Corporate Lending and Securities Underwriting') (Productie MD-235).

<sup>294</sup> OESO Corporate Lending and Securities Underwriting (Productie MD-235), p. 42-43; OHCHR, *OHCHR Response to Request from BankTrack for Advice Regarding the Application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in context of the banking sector*, 12 juni 2017 ('OHCHR Application for Banking Sector') (Productie ING-143), p. 6.

<sup>295</sup> Zo overweegt de OESO dat onder andere het type transactie, de duur van de relatie en de rol van de bank in de transactie factoren kunnen zijn bij het bepalen van de invloed van banken op hun klanten. Zie OESO Corporate Lending and Securities Underwriting (Productie MD-235), p. 50.

<sup>296</sup> OESO Corporate Lending and Securities Underwriting (Productie MD-235), p. 52-53.

<sup>297</sup> OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 33. Dit is niet opgenomen in de tekst van de UNGPs, maar de relevantie hiervan wordt bevestigd door de OHCHR. Zie OHCHR Information Note (Productie MD-138), p. 3 en 6.

<sup>298</sup> OESO Corporate Lending and Securities Underwriting (Productie MD-235), voetnoot 27.

opzichte van hun klanten dus ook als een wezenlijk andere dan de relatie tussen ketenpartners in de reële economie.

## 5.2 **Carbon accounting: het identificeren en alloceren van emissies**

207. Waar de OESO-richtlijnen en de UNGPs richtsnoeren geven ten aanzien van allerlei potentiële negatieve gevolgen, bestaan ook Vrijwillige Initiatieven die specifiek op klimaat gericht zijn. Een aantal Vrijwillige initiatieven richten zich op het in kaart brengen van emissies; het zogeheten *carbon accounting*. Er zijn verschillende redenen waarom ondernemingen hun emissies in kaart wensen te brengen. Zij gebruiken dit bijvoorbeeld om aan rapportageverplichtingen te voldoen, zoals onder de CSRD<sup>299</sup> en ten behoeve van *Pillar 3 disclosures*.<sup>300</sup>

208. Ondernemingen kunnen deze gegevens bovendien gebruiken om delen van hun klimaataanpak mee uit te werken. Deze klimaataanpak of dit -beleid kan onder meer worden gebaseerd op de aan de onderneming gealloceerde emissies. Een klimaataanpak kan zich daarnaast richten op andere stappen om bij te dragen aan vermindering van uitstoot in de maatschappij. Het kan ook zien op andere onderdelen van de transitie, zoals biodiversiteit, klimaatadaptie of circulariteit. In paragraaf 5.3 wordt dieper ingegaan op Vrijwillige Initiatieven die het ontwikkelen van een klimaataanpak van individuele ondernemingen ondersteunen. Paragraaf 5.2 bespreekt eerst aspecten van *carbon accounting*.

### (1) *Carbon accounting: Scope 1, 2 en 3 emissies*

209. De emissies die met *carbon accounting* in kaart worden gebracht, de *gerapporteerde emissies*, zijn niet hetzelfde als de *werkelijke emissies*.

- *Werkelijke emissies* zijn de moleculen van broeikasgassen die worden uitgestoten of vrijkomen naar de atmosfeer, en zich dan daadwerkelijk (fysiek) in de atmosfeer bevinden. Dit is vaak een meetbare uitstoot, bijvoorbeeld als gevolg van het verbranden van fossiele brandstoffen.
- *Gerapporteerde emissies* zijn de emissies die op papier aan een onderneming worden gealloceerd op basis van boekhoudkundige standaarden (die ING hierna bespreekt). Voor het alloceren van emissies aan ondernemingen (*carbon accounting*) zijn verschillende methodologieën en meetmethoden ontworpen.<sup>301</sup> Het GHG Protocol is het meest bekende Vrijwillige Initiatief op dit gebied.<sup>302</sup>

<sup>299</sup> Zie par. 2.4 hiervoor.

<sup>300</sup> Zie par. 2.5 hiervoor.

<sup>301</sup> GHG Protocol Corporate Standard (revised edition 2004) ('GHG Protocol Corporate Standard') (Productie MD-129), p. 4.

<sup>302</sup> GHG Protocol, 'About Us' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-144).

210. Het totaal aan gerapporteerde emissies wordt inventaris ('*inventory*') genoemd.<sup>303</sup> Het GHG Protocol onderscheidt Scope 1, Scope 2 en Scope 3 emissies.

- **Scope 1** emissies zijn het directe gevolg van de activiteiten van een onderneming en komen voort uit bronnen die de organisatie bezit (bij de *equity share approach*), of waar zij controlerende zeggenschap over heeft (bij de *control approach*).<sup>304</sup>
- **Scope 2** emissies zijn indirecte emissies die vrijkomen bij de opwekking van aangekochte elektriciteit, stoom, warmte en koeling die wordt verbruikt door de onderneming.<sup>305</sup>
- **Scope 3** emissies zijn overige indirecte emissies die op enige wijze gerelateerd zijn aan de activiteiten van een onderneming, maar door bronnen buiten de onderneming worden uitgestoten.<sup>306</sup> Scope 3 bestaat uit *upstream* en *downstream* emissies. *Upstream* emissies ontstaan vóór productie of dienstverlening. *Downstream* emissies ontstaan ná verkoop.<sup>307</sup> Scope 3 emissies zijn in het GHG Protocol onderverdeeld in vijftien categorieën. Ter illustratie: binnen *upstream* emissies zijn onder meer categorie 1 ('*purchased goods and services*') en categorie 7 ('*employee commuting*') te onderscheiden en binnen de *downstream* emissies onder meer categorie 9 ('*transportation and distribution*') en categorie 11 ('*use of solds products*').<sup>308</sup>

---

<sup>303</sup> GHG Protocol Corporate Standard (Productie MD-129), p. 60 en 99.

<sup>304</sup> GHG Protocol Corporate Standard (Productie MD-129), p. 17-18 (over de *equity share approach* en de *control approach*) en p. 27 (over Scope 1).

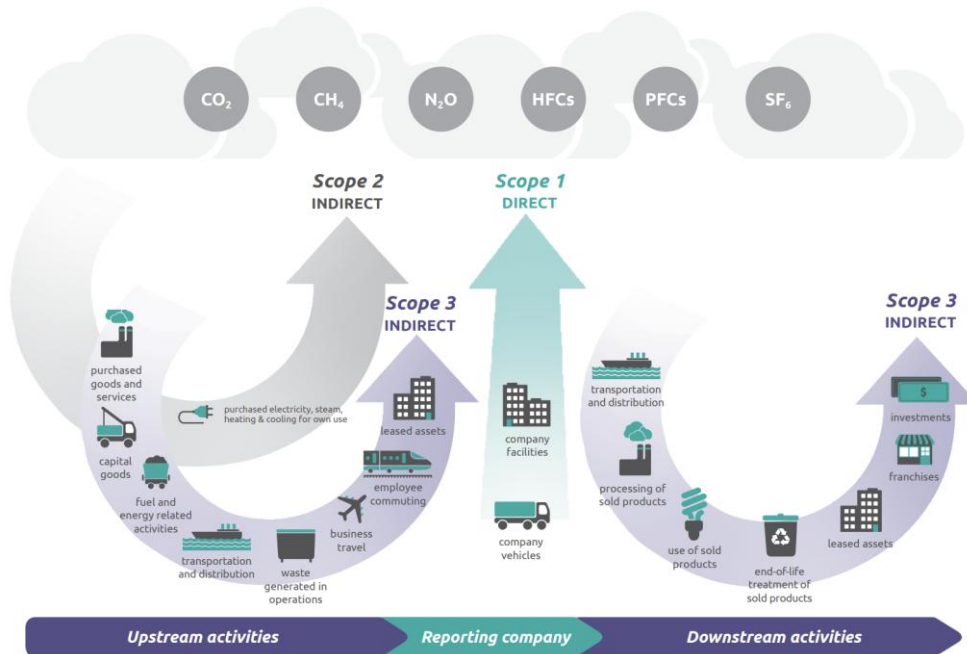
<sup>305</sup> GHG Protocol Corporate Standard (Productie MD-129), p. 27.

<sup>306</sup> GHG Protocol Corporate Standard (Productie MD-129), p. 29-30.

<sup>307</sup> GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Scope 3) Standard ('GHG Protocol Corporate Value Chain Standard') (Productie MD-130), p. 29.

<sup>308</sup> GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 32.

211. De onderstaande figuur illustreert de categorisering van emissies in het GHG Protocol:



**Figuur 9** Overzicht van Scopes en categorieën gebaseerd op het GHG Protocol<sup>309</sup>

212. De Scope 1 emissies van alle staten, organisaties, bedrijven en individuen bij elkaar vormen de wereldwijd door de mens veroorzaakte werkelijke uitstoot. Ondernemingen rapporteren naast hun Scope 1 emissies, ook Scope 2 en 3 emissies, oftewel de emissies die zich voordoen in hun waardeketen. Inherent aan het rapporteren van emissies in de waardeketen is dat meerdere partijen bepaalde werkelijke uitstoot rapporteren als 'diens' emissies. Dit wordt 'dubbeltelling' genoemd.<sup>310</sup>

**Voorbeeld: dubbeltelling**

De emissies van door taxi's gebruikte benzine worden tot de Scope 1 emissies van het taxibedrijf gerekend,<sup>311</sup> en tot de Scope 3 emissies van zowel de producent van de gebruikte benzine als van de passagier van de taxi.

Bij een bank speelt dit ook. Een bank kan bijvoorbeeld zowel aan het taxibedrijf als aan de producent van benzine financiering verschaffen, terwijl de

<sup>309</sup> GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 5. Naast de gassen weergegeven in deze figuur, wordt tegenwoordig ook NF<sub>3</sub> tot de broeikasgassen gerekend.

<sup>310</sup> Zie bijvoorbeeld PCAF, *Global GHG Accounting and Reporting Standard Part A: Financed Emissions*, december 2025 ('PCAF Financed Emissions (2025)') (Productie ING-145), p. 29-30.

<sup>311</sup> Dit geldt als het taxibedrijf de eigenaar van de taxi is. Als het taxibedrijf de taxi's huurt of leaset, vallen de emissies bij het taxibedrijf binnen de Scope 3 van het taxibedrijf.

werknemers van de bank de diensten van het taxibedrijf gebruiken. Dan worden dezelfde emissies via meerdere wegen aan de bank gealloceerd.

(2) *Scope 3, Cat. 15: investments*

213. Investerings ('*investments*') worden onder het GHG Protocol gekwalificeerd als Scope 3, Cat. 15 emissies. Dat zijn "*emissions associated with the reporting company's investments in the reporting year, not already included in scope 1 or scope 2*".<sup>312</sup> Bij "*investments*" gaat het om het verstrekken van kapitaal, waarbij het GHG Protocol vier categorieën onderscheidt: (i) aandelenbeleggingen; (ii) leningen; (iii) projectfinanciering; en (iv) vermogensbeheer en andere dienstverlening.<sup>313</sup> Voor banken zijn Scope 3, Cat. 15 emissies dus bij uitstek relevant.<sup>314</sup>

214. Waar breed draagvlak bestaat voor de onderverdeling als zodanig in Scope 1, 2 en 3 emissies,<sup>315</sup> bestaan verschillende visies over de parameters van de Scope 3, Cat. 15 emissies. Sommige Vrijwillige Initiatieven alloceren alleen Scope 1 en 2 emissies van klanten aan een bank, terwijl andere ook Scope 3 emissies van klanten meenemen (oftewel: de emissies van de toeleveranciers en klanten van de klanten van de bank).



**Figuur 10** Schematische weergave van Scope 3, met daarin de Scope 1, 2 en 3 van klanten<sup>316</sup>

(a) Het GHG Protocol beschouwt Scope 3 als 'optionele' categorie om over te rapporteren,<sup>317</sup> en beperkt de rapportage over Scope 3, Cat. 15 emissies tot de Scope 1 en 2 emissies van klanten.<sup>318</sup>

<sup>312</sup> GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 51.

<sup>313</sup> GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 51.

<sup>314</sup> Zie bijvoorbeeld PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 14: "*For most financial institutions the 'financed emissions' (Scope 3, category 15) associated with their loans and investments are the most relevant emissions source.*"

<sup>315</sup> Zo sluit de Engelstalige versie van de CSRD aan bij het GHG Protocol met de verwijzingen naar "*Scope 1*", "*Scope 2*" en "*Scope 3*" emissies (art. 1 lid 8 CSRD dat art. 29 ter (art. 29b in de Engelse versie) invoegt in Richtlijn 2013/34/EU van 26 juni 2013). Zie bijvoorbeeld ook ESRS E1-6, Bijlage A, TV 39(a), 45(a) en (d), 46(a), (c) en (d) en ESRS E1-7, Bijlage A, TV 58(a).

<sup>316</sup> Figuur 10 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

<sup>317</sup> GHG Protocol Corporate Standard (Productie MD-129), p. 25: "*Scope 3 is an optional reporting category that allows for the treatment of all other indirect emissions. Scope 3 emissions are a consequence of the activities of the company, but occur from sources not owned or controlled by the company*". Zie ook GHG Protocol Corporate Standard (Productie MD-129), p. 29.

<sup>318</sup> GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 51: "*A reporting company's Scope 3 emissions from investments are the Scope 1 and Scope 2 emissions of investees.*"

- (b) Andere Vrijwillige Initiatieven, zoals PCAF,<sup>319</sup> SBTi,<sup>320</sup> en GFANZ,<sup>321</sup> kiezen verschillende tussenwegen, waarbij bijvoorbeeld wel Scope 3 emissies van klanten van banken die actief zijn in bepaalde emissie-intensieve sectoren worden meegenomen. PCAF adviseert daarbij, vanwege het risico op dubbel tellen, in elk geval altijd de Scope 3 emissies van klanten gescheiden van andere emissies te rapporteren.<sup>322</sup> Scope 3 emissies zijn immers altijd al door anderen als Scope 1 of Scope 2 emissies gerapporteerd.
- (c) Alleen de *Race to Zero* campagne,<sup>323</sup> en UNEP FI<sup>324</sup> schrijven een structurele allocatie van de Scope 3 emissies van klanten aan banken voor.
215. Vrijwillige Initiatieven erkennen evenwel dat de rapportagemogelijkheden voorsnog worden beperkt door de slechte beschikbaarheid van de benodigde data over Scope 3 emissies (zie ook randnummers 222 en 223 hierna).
216. Scope 3, Cat. 15 emissies van banken kunnen worden onderverdeeld in *financed emissions* en *facilitated emissions*. PCAF gebruikt deze begrippen:
- ***financed emissions*** zijn emissies die worden toegerekend aan de bank op basis van financiering die de bank verschaft aan klanten;<sup>325</sup> en
  - ***facilitated emissions*** zijn emissies die worden gealloceerd op basis van dienstverlening aan een klant zonder directe financiering, zoals

<sup>319</sup> PCAF alloceert bijvoorbeeld de Scope 1, 2 en 3 emissies van klanten bij *listed equity and corporate bonds* en *business loans and unlisted equity*, maar beperkt dit in beginsel tot de Scope 1 en 2 emissies van klanten bij bijvoorbeeld *commercial real estate, mortgages* en *motor vehicle loans* (respectievelijk PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 40, 56, 77, 83, 91).

<sup>320</sup> SBTi, *Financial Institutions Net Zero Standard*, juli 2025 ('SBTi FINZ') (Productie ING-146), p. 28; SBTi, *Financial Institutions Near Term Criteria*, mei 2024 ('SBTi FINT') (Productie ING-147), p. 14 en 22.

<sup>321</sup> GFANZ 2022, *Net-Zero Transition Plans* ('GFANZ, *Net-Zero Transition Plans*') (Productie MD-219), voetnoot 243.

<sup>322</sup> PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 29.

<sup>323</sup> UNFCCC, *Interpretation Guide Race to Zero Expert Peer Review Group Version 2.0* ('RtZ Interpretation Guide') (Productie MD-132), p. 4. Dit document is een aanvulling op de UNFCCC, *Starting Line and Leadership Practices 3.0 – Minimum criteria required for participation in the Race to Zero campaign* ('RtZ Pledge') (Productie MD-128).

<sup>324</sup> Dit geldt voor emissies die "significant" zijn en voor zover "data allow". Zie UNEP FI, *Climate Target Setting for Banks*, oktober 2025 ('UNEP FI Guidance') (Productie ING-148), p. 4 en in gelijke zin p. 7; en de eerdere versie van dit document UNEP FI NZBA 2024, 'Guidelines for Climate Target Setting for Banks Version 2' ('NZBA Guidance') (Productie MD-220), p. 4 en in gelijke zin p. 7.

<sup>325</sup> PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 4.

bijvoorbeeld advisering bij een obligatie-uitgifte. Die activiteiten zijn niet terug te vinden op de balans van de bank.<sup>326</sup>

217. Het GHG Protocol schrijft niet voor dat alle emissies van een klant aan een bank worden gealloceerd uit hoofde van een klantrelatie. Het uitgangspunt is dat dit gebeurt op basis van de verhouding tussen de financiering en de totale waarde van de klant.<sup>327</sup> PCAF sluit aan bij deze proportionele toerekening,<sup>328</sup> en geeft daarbij richtlijnen voor hoe de waarde van een onderneming vastgesteld kan worden.<sup>329</sup>

**Voorbeeld: proportionele toerekening**

Een bank heeft aan twee klanten (A en B) elk EUR 10 uitgeleend. Klant A is EUR 100 waard en klant B is EUR 200 waard. De emissies van beide klanten zijn 100 kg CO<sub>2</sub>e. Aan de bank wordt dan voor klant A 10 kg CO<sub>2</sub>e (10%) en voor klant B 5 kg CO<sub>2</sub>e (5%) toegerekend.

218. Wijzigingen in de waarde van de klant kunnen dus leiden tot wijzigingen in de emissies die aan de bank op papier worden toegerekend, zonder dat de daadwerkelijke emissies veranderen (zie uitgebreid hoofdstuk 11 hierna).<sup>330</sup>
219. Ook de rapportage van *facilitated emissions* staat nog in de kinderschoenen, zo bevestigt ook de AFM.<sup>331</sup> PCAF en SBTi hebben al wel een benadering voor dit soort Scope 3, Cat. 15 emissies. PCAF alloceert *facilitated emissions* aan een bank als deze optreedt als *lead bookrunner*.<sup>332</sup> Net als bij *financed emissions*, wordt hierbij uitgegaan van proportionele toerekening van emissies. Ook hier is dus het type financieringsrelatie en de rol van de bank in de dienstverlening relevant (zie ook randnummer 204 hiervoor waarin deze relevantie in het kader van de OESO-richtlijnen is besproken). Gelet op het gebrek aan directe financiering, geldt onder PCAF in het geval van *facilitated emissions* een afslag van de proportionele emissies. PCAF meent dat in ieder geval 33% van de proportionele emissies aan de bank kan worden toegerekend (maar separate

<sup>326</sup> PCAF Global GHG Accounting and Reporting Standard Part B Facilitated Emissions ('PCAF Facilitated Emissions') (Productie MD-142), p. 8-9: "*Facilitated emissions differ from financed emissions in two respects: they are rarely held on a financial institution's balance sheet (representing services rather than financing); and a financial institution's association with the transaction is temporary. [...] They are facilitated, using various services the facilitating institution provides, rather than financed, because the institution is not providing financing directly to the issuer.*"

<sup>327</sup> GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 51.

<sup>328</sup> PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 28.

<sup>329</sup> PCAF hanteert specifieke voorschriften voor het berekenen van de ondernemingswaarde afhankelijk van de situatie. Zie PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 41-43.

<sup>330</sup> Zie bijvoorbeeld GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 78-79.

<sup>331</sup> AFM, *Naar een transparante rapportage over klimaattransitieplannen en gefinancierde emissies*, december 2025 (uittreksel) ('AFM 2025') (Productie ING-149), p. 11.

<sup>332</sup> PCAF Facilitated Emissions (Productie MD-142). Zie over de rol van een bank als *lead bookrunner* voetnoot 899 bij nr. 555 en voetnoot 1029 bij nr. 611 hierna.

rapportage van 100% mag ook).<sup>333</sup> SBTi verwijst naar de methodologie van PCAF, maar stuurt aan op rapportage van 100% van de proportionele emissies.<sup>334</sup>

(3) *Baselining: het vaststellen van het basisjaar*

220. Het GHG Protocol is oorspronkelijk bedacht om ondernemingen in staat te stellen hun eigen emissies te monitoren. Ondernemingen die een beeld willen krijgen van het verloop van emissies over een langere periode, kiezen doorgaans een basisjaar waartegen zij hun emissies afzetten. In Vrijwillige Initiatieven wordt besproken dat het basisjaar opnieuw wordt vastgesteld bij significante wijzigingen, zoals (i) structurele wijzigingen van de onderneming (waaronder desinvesteringen, fusies en overnames, of het *out- of insourcen* van activiteiten); (ii) wijzigingen in de berekeningswijze of datakwaliteit; en (iii) ontdekkingen van significante fouten.<sup>335</sup> Dit wordt ook wel *rebaselining* genoemd.

(4) *Emissiedata en de beperkingen daarvan*

221. Om *carbon accounting* in praktijk te brengen, is data over emissies nodig. Scope 1 emissies zijn doorgaans relatief eenvoudig in kaart te brengen, dit zijn de emissies van de onderneming zelf. Ook Scope 2 emissies zijn relatief eenvoudig om vast te stellen: energieleveranciers zullen doorgaans over data beschikken.

222. Het vaststellen van Scope 3 emissies is vaak ingewikkelder en zijn voor verschillende categorieën Scope 3 emissies, verschillende Vrijwillige Initiatieven en methodes beschikbaar.<sup>336</sup>

223. Voor het vaststellen van hun Scope 3, Cat. 15 emissies zijn banken afhankelijk van data over de emissies van klanten.<sup>337</sup> De beschikbaarheid en kwaliteit van deze data kennen uitdagingen en beperkingen.

(a) Veel ondernemingen rapporteren niet over hun emissies. Banken zijn hierdoor aangewezen zijn op externe partijen die *proxy data* ontwikkelen (dat wil zeggen: gestandaardiseerde emissiedata voor een bepaalde

<sup>333</sup> PCAF Facilitated Emissions (Productie MD-142), p. 32-33.

<sup>334</sup> SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 29. Verschillende banken gebruiken verschillende percentages: Barclays en HSBC gebruiken volgen het door PCAF gesuggereerde percentage van 33%, terwijl JPMorgan Chase & Co en Wells Fargo uitgaan van 100%. Zie NZBA, *Target Setting for Capital Markets Activities*, oktober 2024 (Productie ING-150), p. 16-18.

<sup>335</sup> GHG Protocol Corporate Standard (Productie MD-129), p. 35-39.

<sup>336</sup> Er bestaan bijvoorbeeld verschillende benaderingen voor het alloceren van Scope 3 emissies verbonden aan de 'life cycle' van een geproduceerd product. Zo kunnen bedrijven (i) de emissies direct berekenen of modelleren; of (ii) de emissies schatten door (a) hun activiteiten; of (b) hun omzet te vermenigvuldigen met een emissiefactor. Voor deze allocatie kunnen bedrijven eveneens gebruik maken van primaire data of secundaire - proxy - data. Zie Greenhouse Gas Protocol, *Product Life Cycle Accounting and Reporting Standard*, september 2011 (Productie ING-151), p. 51-54.

<sup>337</sup> GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 74.

economische activiteit). Hierbij wordt geen rekening gehouden met bedrijfsspecifieke kenmerken.<sup>338</sup> Bovendien gebruiken deze externe partijen uiteenlopende (en dus onderling inconsistente) methodes.<sup>339</sup>

- (b) Ook als ondernemingen wel zelf rapporteren, zijn emissierapportages vaak onderling inconsistent en incompleet.<sup>340</sup> Zo kunnen en mogen bedrijven delen van hun emissies buiten beschouwing laten, bijvoorbeeld door het gebruik van materialiteitsdrempels.<sup>341</sup> Kleine en middelgrote ondernemingen hebben daarnaast doorgaans beperkte of zelfs helemaal geen ervaring met emissierapportage, wat de kans op fouten vergroot.<sup>342</sup>

224. Net als de EU-wetgever,<sup>343</sup> onderkennen verschillende Vrijwillige Initiatieven en zoals hiervoor besproken ook de AFM deze uitdagingen en beperkingen met betrekking tot data over de emissies van klanten.<sup>344</sup> Daarnaast dienen banken te beschikken over informatie over de actuele (markt)waarde van klanten om hun Scope 3 emissies vast te stellen. Deze informatie moet vaak worden geschat omdat de beschikbare informatie verouderd is.<sup>345</sup>
225. Kortom, *carbon accounting* helpt ondernemingen om hun eigen uitstoot en de boekhoudkundig aan hen gealloceerde emissies in kaart te brengen. Voor banken helpt *carbon accounting* om te beoordelen welke delen van hun activiteiten geassocieerd zijn met de hoogste emissie-intensiteit, en waar zij de hoogste nominale aantallen emissies aan zich gealloceerd krijgen.
226. Als gevolg van de verschillende uitgangspunten, keuzes, aannames en gebreken in databeschikbaarheid, -kwaliteit, en -integriteit, lenen gerapporteerde emissies zich tegelijkertijd niet goed voor een kwalitatief of kwantitatief oordeel over het

<sup>338</sup> M. Condon, 'Whats Scope 3 Good For?', *UC Davis Law Review* (56) 2023 (Productie ING-152), p. 1932-1933; Q. Nguyen e.a., 'Scope 3 Emissions: Data Quality and Machine Learning Prediction Accuracy', *USAEE Working Paper* 2022, afl. 22-562 ('Nguyen 2022') (Productie ING-153), p. 9.

<sup>339</sup> T. Busch e.a., 'Corporate carbon performance: Quo vadis?', *Journal of Industrial Ecology* 2022, afl. 26 (Productie ING-154); Nguyen 2022 (Productie ING-153), p. 3-4.

<sup>340</sup> Nguyen 2022 (Productie ING-153), p. 3.

<sup>341</sup> Nguyen 2022 (Productie ING-153), p. 3.

<sup>342</sup> OESO, *OECD Platform on Financing SMEs for Sustainability. Activity Report 2025*, november 2025 (uittreksel) (Productie ING-155), p. 11. Overigens wordt deze beperking breed erkend, en in verschillende contexten besproken, zoals bijvoorbeeld in een publicatie van de Asian Development Bank, *Mitigating the Data Gap in Greenhouse Gas Emissions Calculation for Small and Medium-Sized Enterprises*, februari 2025 (Productie ING-156), p. 3-5.

<sup>343</sup> Zie bijvoorbeeld overwegingen 13 en 36 bij de CSRD. Zie ook par. 2.4 hiervoor.

<sup>344</sup> PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 30; PCAF Facilitated Emissions (Productie MD-142), p. 4; GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 82, 84; RMI, *PACTA for Banks*, 25 juli 2022 ('PACTA') (Productie ING-157), p. 32; SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 15 en 27; RtZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 4; GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 77; GFANZ, *Financial Institution Net-Zero Transition Plans. Supplemental Information*, november 2022 (Productie ING-158), p. 145-147; UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 8 en 10. Zie ook AFM 2025 (Productie ING-149), p. 5, 14 en 35.

<sup>345</sup> PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 30-31.

klimaatbeleid van een bank. Het GHG Protocol benadrukt dan ook dat haar methodologie *"is not designed to support comparisons between companies on their scope 3 emissions"*.<sup>346</sup> PCAF onderkent daarbij dat Scope 3 emissies geen goede maatstaf zijn *"to compare or benchmark financial institutions on their performance due to the potential differences between financial institutions in terms of size, product portfolio, exposure to sectors and regions, etc."*<sup>347</sup>

### 5.3 Transitieplanning: verschillende manieren van invulling transitieplanning door ondernemingen

227. Een onderneming zal bij het formuleren van een passende klimaataanpak allereerst kijken naar de wijze waarop zij kan bijdragen aan die transitie.<sup>348</sup> Dat kan ook betekenen dat die aanpak zich niet als zodanig richt op reductie van de aan de onderneming gealloceerde Scope 1, 2 en 3 emissies, maar bijvoorbeeld op het (verder) ontwikkelen van technologieën die anderen helpen hun uitstoot omlaag te brengen, of het bijdragen aan duurzame projecten. Een producent van chemische componenten kan zich bijvoorbeeld richten op het produceren van die componenten voor de productie van zonnepanelen.<sup>349</sup> Met die aanpak draagt de producent dan bij aan verduurzaming in de reële economie, ondanks dat een succesvolle uitvoering van die aanpak leidt tot verhoging van de gerapporteerde emissies van de producent.<sup>350</sup>
228. Bij het formuleren van een klimaataanpak kan een onderneming de voortgang onder die aanpak bijhouden door onder andere te kijken naar het verloop van de door de onderneming gerapporteerde Scope 1, 2 en 3 emissies. Ook kan een onderneming een aanpak kiezen die zich wel primair of mede richt op de door de onderneming gerapporteerde Scope 1, 2 en/of 3 emissies. In alle gevallen hebben ondernemingen dan verschillende keuzes te maken, waaronder:

<sup>346</sup> GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 6.

<sup>347</sup> PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 166.

<sup>348</sup> ING bespreekt in deze paragraaf alleen het klimaatbeleid met betrekking tot de impact van het portfolio op klimaatverandering en niet het beleid dat ziet op het risico van klimaatverandering op het portfolio. Zie daarover par. 6.2 hierna.

<sup>349</sup> Daarom bestaan er naast sector-agnostische en specifiek op de financiële sector gerichte Vrijwillige Initiatieven ook allerlei richtsnoeren die zijn toegespitst op specifieke sectoren. Zie bijvoorbeeld SBTi, *Forest, Land and Agriculture science-based target-setting guidance*, december 2023 (Productie ING-159); SBTi, *Cement science based target setting guidance*, december 2022 (Productie ING-160); RMI, *Sustainable STEEL Principles Framework*, februari 2025 (Productie ING-161); RMI, *Pegasus Guidelines for the Aviation Sector*, maart 2024 (Productie ING-162).

<sup>350</sup> Zie bijvoorbeeld TPT, *Explore the Disclosure Recommendations*, april 2024 (Productie ING-163), p. 6: *"The Strategic Ambition provides the basis for all the other elements of the entity's transition plan and is likely also to be a core part of the entity's wider corporate strategy. Users of a transition plan will want to understand where the entity sees its main transition levers, and the relative emphasis that the entity places on the three inter-related channels of a strategic and rounded approach to transition planning: decarbonising the entity; responding to climate-related risks and opportunities; and contributing to an economy-wide transition."*

- (a) op welke emissies in haar emissie-inventaris zij zich focust om het beste bij te kunnen dragen aan de vermindering van uitstoot;
- (b) welke klimaatscenario's en transitiepaden zij gebruikt; en
- (c) of zij reductiedoelstellingen wil formuleren (ook wel *target setting* genoemd), en zo ja, welk type reductiedoelstellingen passend is.

(1) *Vrijwillige Initiatieven gaan uit van een impactgerichte aanpak*

229. Banken houden zich met veel verschillende activiteiten bezig. Behoudens wettelijke verplichtingen, kunnen banken kiezen op welke bedrijfsactiviteiten en welke sectoren zij hun klimaatbeleid richten. Vrijwillige Initiatieven bieden banken ruimte om reductiedoelstellingen op te nemen voor hun leningsactiviteiten, vermogensbeheerdiensten, kapitaalmarktactiviteiten of voor een combinatie van deze activiteiten.<sup>351</sup> Ook daarbinnen kunnen banken ervoor kiezen hun beleid toe te spitsen op bepaalde producten, zoals bijvoorbeeld commerciële leningen aan bedrijven of hypotheekleningen aan huizenkopers. Vrijwillige Initiatieven maken bepaalde keuzes, maar laten banken ook ruimte voor eigen afwegingen.<sup>352</sup>
230. Daarnaast geldt dat veel Vrijwillige Initiatieven, waaronder de OESO-richtlijnen en de UNGPs,<sup>353</sup> uitgaan van een impactgerichte aanpak en prioritering. Een onderneming richt haar beleid op basis van deze principes op de activiteiten en verduurzamingsstappen die de grootste (werkelijke) impact met zich brengen. Het gaat er dus om waar het beleid het meeste effect kan hebben. Die activiteiten hebben de meeste prioriteit.
231. Vrijwillige Initiatieven die zich specifiek richten op banken, raden bijvoorbeeld aan dat banken beleid formuleren voor een voldoende groot deel van hun emissies,<sup>354</sup> of bijvoorbeeld voor bepaalde emissie-intensieve klanten.<sup>355</sup>

(2) *De rol van klimaatscenario's en transitiepaden*

232. Ondernemingen kunnen vervolgens ook bepalen met welke snelheid, en langs welke ijkpunten, zij aan emissiereductie werken. Ondernemingen maken hierbij,

<sup>351</sup> Zie bijvoorbeeld UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 9; TPT, *Banks Sector Guidance*, april 2024 ('TPT Banks Sector Guidance') (Productie ING-164), p. 12.

<sup>352</sup> UNEP FI maakt bijvoorbeeld geen concreet onderscheid tussen het type leningsactiviteiten en beperkt zich tot de opmerking dat prioriteit moet worden gegeven aan emissie-intensieve sectoren bij het formuleren van doelstellingen. Zie UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 9-10. SBTi FINZ onderscheidt daarentegen verschillende categorieën met verschillende type leningen en kiest per categorie een andere insteek. Bepaalde leningen vallen buiten de reikwijdte van SBTi FINZ. Zie SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 47, 57-58.

<sup>353</sup> Zie nr. 200 hiervoor.

<sup>354</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 9.

<sup>355</sup> Zie bijvoorbeeld PACTA (Productie ING-157), p. 23: "[...] the Scope is circumscribed such as to only include the segment of the value chain (i) that controls the bulk of the impact on the climate system, and (ii) on which decarbonization efforts must be concentrated in order to spur the entire sector to fall into alignment [...]".

net als overheden, gebruik van klimaatscenario's en daarop gebaseerde transitiepaden.

- **Klimaatscenario's:** het IPCC definieert een klimaatscenario als een "*plausible description of how the future may develop based on a coherent and internally consistent set of assumptions about key driving forces (e.g., rate of technological change, price) and relationships.*"<sup>356</sup>
- **Transitiepaden:** een transitiepad beschrijft één van de mogelijke routes waarlangs de mondiale economie binnen een bepaald koolstofbudget kan blijven, waarbij meestal naar de meest kosteneffectieve routes wordt gekeken.<sup>357</sup> Een koolstofbudget is de geschatte hoeveelheid CO<sub>2</sub> die maximaal kan worden uitgestoten voordat de opwarming van de aarde een bepaald punt bereikt.<sup>358</sup>

233. Er zijn vele klimaatscenario's en transitiepaden in omloop. Zij worden doorlopend opgesteld, ontwikkeld en bijgesteld. Dit wordt gedaan door allerlei verschillende organisaties, zoals het *International Energy Agency ("IEA")*,<sup>359</sup> het *Network for Greening the Financial System*, GFANZ, en allerhande academici. Op de website van het recent gestarte *Scenario Compass Initiative* (zelf een Vrijwillig Initiatief) is te lezen dat "[e]very year, hundreds of global and national scenarios are produced, offering detailed insight into future energy, land, economic, and climate systems. These scenarios are invaluable for helping business, governments, and communities craft policies and make informed investments."<sup>360</sup> Het IPCC synthetiseert bevindingen uit allerlei verschillende klimaatscenario's.<sup>361</sup>

234. Klimaatscenario's zijn dus geen voorspellingen.<sup>362</sup> Zij zijn gebaseerd op allerlei aannames over maatschappelijke, (sociaal-)economische en technische

<sup>356</sup> IPCC 2022, AR6, WGIII (uittreksel) ('IPCC Sixth Assessment Report') (Productie ING-165), p. 1812-1813.

<sup>357</sup> IPCC Sixth Assessment Report (Productie ING-165), p. 1810.

<sup>358</sup> IPCC Sixth Assessment Report (Productie ING-165), p. 1796. Zie onder (ii).

<sup>359</sup> De door IEA gepubliceerde 'World Energy Outlook' biedt analyses en inzichten in ontwikkelingen in de energiemarkt en in de betekenis van deze ontwikkelingen voor energiezekerheid, milieubescherming en economische ontwikkeling. Het IEA ontwikkelt bijvoorbeeld klimaatscenario's voor de energiesector. Ook andere organisaties ontwikkelen sectorale klimaatscenario's, waaronder de International Maritime Organisation voor de scheepsvaart.

<sup>360</sup> Scenario Compass Initiative, 'A global initiative to inform choices about the future of our planet' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-166), p. 1.

<sup>361</sup> IPCC Sixth Assessment Report (Productie ING-165), p. 305-309.

<sup>362</sup> IPCC Sixth Assessment Report (Productie ING-165), p. 1813: "*scenarios are neither predictions nor forecasts*"; IEA, *World Energy Outlook 2024*, 16 oktober 2024 (uittreksel) ('IEA WEO2024') (Productie ING-167), p. 78: "*None of these scenarios is a forecast*"; IEA, *World Energy Outlook 2025*, 12 november 2025 (uittreksel) ('IEA WEO2025') (Productie ING-168), p. 87: "*The World Energy Outlook-2025 (WEO-2025) unfolds against an uncertain and unpredictable backdrop. [...] There can be no single or simple view on how the global energy outlook might develop. This is why the WEO includes a suite of updated scenarios, each based on a different set of assumptions about the policies, technologies and other factors that shape the outlook. None of these scenarios should be viewed as a forecast.*"

ontwikkelingen en uitgangspunten.<sup>363</sup> Transitiepaden verschillen daarbij in ambitieniveau, focusgebied en geografisch bereik. Daarmee heeft ieder transitiepad ook eigen implicaties, bijvoorbeeld voor de kans op het behalen van een bepaald klimaatdoel, maar ook voor de te gebruiken technologieën, de energiezekerheid in een land, betaalbaarheid van energie, economische ontwikkeling, en sociale ontwikkeling.<sup>364</sup>

235. Ondernemingen kunnen klimaatscenario's en transitiepaden gebruiken voor het formuleren van zowel algeheel beleid als klimaatbeleid. Zij kunnen daarbij meerdere klimaatscenario's en transitiepaden naast elkaar gebruiken om bijvoorbeeld inzicht te krijgen in waar sectoren en markten op termijn naartoe zullen bewegen.
236. ING zal in paragraaf 10.2.2 toelichten dat transitiepaden niet zijn opgesteld om één-op-één toegepast te worden op ondernemingen. Ter illustratie: het IEA ontwikkelt haar klimaatscenario's en transitiepaden bijvoorbeeld om beleidsmakers, ondernemers en investeerders in brede zin te helpen zonder daarbij te menen dat de door haar gemodelleerde reducties toegepast kunnen of moeten worden op een individueel bedrijf.<sup>365</sup>

---

<sup>363</sup> Zie bijvoorbeeld IEA 2021, 'A closer look at the modelling behind our global Roadmap to Net Zero Emissions by 2050' (uitdraai website 27 februari 2025) (Productie MD-222).

<sup>364</sup> Zie bijvoorbeeld IEA WEO2024 (Productie ING-167), p. 78-79.

<sup>365</sup> IEA, 'Scenarios in the World Energy Outlook 2025', 5 november 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-169): "*Since it was published as an annual report in 1998, the approach of the World Energy Outlook has never been to provide a single vision of the future but rather to view the world through different lenses or scenarios. All scenarios have the same starting point based on the latest data for energy supply and demand, markets, technology costs and policies, as well as the same assumptions for future population and economic growth. However, depending on the scenario, different assumptions on policies, end goals or the ability to overcome technological barriers can mean very different energy futures. This approach allows for a comparison of the effects and implications of different energy choices against a common backdrop.*" (onderstreept toegevoegd).

**Voorbeeld: IEA klimaatscenario's**

Het IEA heeft verschillende klimaatscenario's ontwikkeld die de effecten van maatregelen door overheden tonen, namelijk: (i) het '*Announced Pledges Scenario*' (effecten van nationale energie- en klimaatdoelstellingen, zoals NDCs),<sup>366</sup> (ii) het '*Current Policies Scenario*' (effecten van bestaande wetgeving op basis van een "*narrow reading*" en ervan uitgaande dat zich geen wijzigingen voordoen),<sup>367</sup> en het '*Stated Policies Scenario*' (effecten van bestaande en aangekondigde wetgeving en officiële beleidsdocumenten, uitgaande van een ruime lezing).<sup>368</sup> Het IEA heeft ook een klimaatscenario gemaakt dat de gewenste uitkomst als startpunt neemt.<sup>369</sup> Deze route naar netto-nul emissies in 2050 is het '*Net Zero Emissions by 2050*' (het "**IEA NZE scenario**").

Het IEA schrijft in de *World Energy Outlook 2025* dat haar IEA NZE scenario een gemodelleerd transitiepad is. Het IEA onderkent daarbij dat er vele andere paden zijn om datzelfde doel te bereiken en dat ieder land een eigen route naar dat einddoel zal hebben:

*"The International Energy Agency (IEA) was asked by the COP26 Presidency in 2021 to give an indication of what achieving the 1.5 °C goal would mean for the energy sector. Responding to this request, the Net Zero Emissions by 2050 Scenario (NZE Scenario) was developed. It represents a global pathway towards the goal of limiting global warming to 1.5 °C. The IEA has always been clear that there are various paths to reach this objective and that each country will have its own route. Since 2021, the IEA has updated its NZE Scenario each year, in line with changes in real world investment, technology developments and greenhouse gas (GHG) emissions."*<sup>370</sup>

Het IEA (het International Energie Agentschap) kiest er daarbij voor alleen een analyse te maken voor energiesectoren.<sup>371</sup>

237. Klimaatscenario's en transitiepaden worden ook door toezichthouders gebruikt als onderdeel van markttoezicht.

<sup>366</sup> IEA WEO2024 (Productie ING-167), p. 78-79; IEA WEO2025 (Productie ING-168), p. 106.

<sup>367</sup> IEA WEO2025 (Productie ING-168), p. 105.

<sup>368</sup> IEA WEO2024 (Productie ING-167), p. 78; IEA WEO2025 (Productie ING-168), p. 105.

<sup>369</sup> Transitiepaden die gewenste uitkomst als startpunt nemen en toewerken naar een bepaalde uitkomst, worden soms beschreven als *normerend*. Deze term moet worden onderscheiden van *normerend* in juridische zin.

<sup>370</sup> IEA WEO2025 (Productie ING-168), p. 315.

<sup>371</sup> IEA 2023, 'Net Zero Roadmap, A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach, 2023 Update' ('IEA NZE Roadmap 2023') (Productie MD-085), p. 3: "*With this in mind, the IEA is therefore providing a 2023 update to our Net Zero Roadmap, drawing on the latest data and analysis to map out what the global energy sector would need to do*".

238. Vrijwillige Initiatieven onderkennen het hiervoor beschreven karakter van klimaatscenario's en transitiepaden. Zij schrijven dus ook niet het gebruik van een specifiek klimaatscenario of transitiepad voor.

- (a) Het TPT Disclosure Framework sluit niet aan bij een specifiek transitiepad, maar spreekt over "*ambitious objectives en priorities*".<sup>372</sup>
- (b) UNEP FI,<sup>373</sup> en PACTA<sup>374</sup> sluiten aan bij het Parijsakkoord ("*well below 2°C [...] and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C*"<sup>375</sup>), maar laten het aan gebruikers om een passend transitiepad te kiezen. UNEP FI beveelt "*IPCC-qualifying models*" aan.<sup>376</sup>
- (c) SBTi adviseert reductiepercentages in lijn met een sectoraal transitiepad op basis van een 1,5 °C klimaatscenario aan. SBTi suggereert hierbij voor verschillende sectoren verschillende (en meerdere) transitiepaden, waaronder door SBTi zelf ontwikkelde transitiepaden.<sup>377</sup> Ook GFANZ stelt dat transitieplannen dienen aan te sluiten bij een 1,5 °C transitiepad met "*low or no overshoot*". GFANZ adviseert geen specifiek te hanteren transitiepad.<sup>378</sup>
- (d) De Race to Zero campagne adviseert, in lijn met het karakter als publieke campagne om actoren aan te jagen,<sup>379</sup> doelstellingen in lijn met een beperking tot "*1.5C with no or limited overshoot*" en een "*maximum effort toward or beyond a fair share of the 50% global reduction in CO2 by 2030*", met als einddoel netto-nul in 2050.<sup>380</sup> De Race to Zero campagne maakt geen keuze voor een bepaald transitiepad.<sup>381</sup>

239. Kortom, een onderneming kan als ijkpunt voor het klimaatbeleid uit verschillende klimaatscenario's en transitiepaden kiezen.

(3) *Target setting: verschillende opties voor reductiedoelstellingen*

240. Als ondernemingen reductiedoelstellingen willen stellen, dan kunnen zij kiezen voor verschillende typen. Doorgaans worden twee typen reductiedoelstellingen onderscheiden: absolute reductiedoelstellingen en intensiteitsdoelstellingen. Een absolute reductiedoelstelling is het streven om emissies met een vaste – absolute – hoeveelheid te verminderen ten opzichte van een basisjaar. Een

<sup>372</sup> TPT, *Disclosure Framework*, oktober 2023 ('TPT Disclosure Framework') (Productie ING-170), p. 19.

<sup>373</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 7 en 17.

<sup>374</sup> PACTA (Productie ING-157), p. 33.

<sup>375</sup> Art. 2 lid 1(a) Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070).

<sup>376</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 17.

<sup>377</sup> SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 64-67.

<sup>378</sup> GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 14.

<sup>379</sup> Zie par. 10.3.1 hierna.

<sup>380</sup> RtZ Pledge (Productie MD-128), p. 2.

<sup>381</sup> RtZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 7.

intensiteitsdoelstelling richt zich op het terugbrengen van de emissies per relevante meeteenheid ten opzichte van een basisjaar. Er zijn verschillende typen emissie-intensiteitseenheden, waaronder:

- **economic emission intensity:** absolute emissies gedeeld door een economische eenheid, zoals bijvoorbeeld in het geval van een bank, het uitstaande lenings- of investeringsvolume; en
- **physical emission intensity:** absolute emissies gedeeld door een eenheid van fysieke activiteit of output, zoals bijvoorbeeld een aantal geproduceerde producten.<sup>382</sup>

241. Absolute emissies kunnen om allerlei redenen fluctueren, waaronder veranderingen in de daadwerkelijke emissies of allerhande marktfactoren.

**Voorbeeld: het fluctueren van gealloceerde emissies**

In 2024 produceert een onderneming 100 producten. De absolute emissies van de onderneming in 2024 zijn 100 ton CO<sub>2</sub>e. In 2025 zijn de absolute emissies van deze onderneming gestegen naar 150 ton CO<sub>2</sub>e. Dit kan verschillende oorzaken hebben:

- de onderneming produceert nog steeds 100 producten, maar is minder duurzaam te werk gegaan, waardoor de absolute emissies met 50% zijn gestegen;
- de onderneming produceert op exact dezelfde wijze, maar verkoopt 50% meer producten; of
- de onderneming is duurzamer gaan produceren, waardoor per product 50% CO<sub>2</sub>e minder wordt uitgestoten (dus 0,5 ton CO<sub>2</sub>e per product), en tegelijkertijd is de jaarlijkse verkoop gestegen tot 300 producten.

242. Ondernemingen, waaronder banken, hanteren vaak intensiteitsdoelstellingen als zij doelstellingen zetten. Emissie-intensiteit wordt namelijk in mindere mate beïnvloed door marktfactoren. Als een bank bijvoorbeeld een intensiteitsdoelstelling voor de automobielsector wil zetten, dan kan zij kijken naar de hoeveelheid kg CO<sub>2</sub>e per gereden kilometer die de door haar klanten geproduceerde auto's uitstoten. Als de gerapporteerde emissie-intensiteit daalt, dan betekent dit dat de geproduceerde auto's gemiddeld genomen minder vervuילend zijn geworden. Dat inzicht verkrijgt een onderneming niet als zij zou kijken naar absolute doelstellingen.

<sup>382</sup> Zie bijvoorbeeld PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 16.

243. Vrijwillige Initiatieven hebben verschillende visies over het gebruik van absolute doelstellingen en intensiteitsdoelstellingen.

- **Geen keuze:** UNEP FI maakt geen keuze, en meent dat absolute of relatieve doelstellingen kunnen worden gebruikt.<sup>383</sup> De OESO-richtlijnen raden absolute en, waar relevant, op intensiteit gebaseerde doelstellingen aan.<sup>384</sup>
- **Voorkeur voor intensiteitsdoelstellingen:** PCAF geeft aan dat hoewel absolute emissies geschikt zijn voor het vaststellen van een basisjaar, intensiteitsdata geschikt is voor het stellen van doelstellingen.<sup>385</sup> PACTA hanteert intensiteitsdoelstellingen.<sup>386</sup> Ook Vrijwillige Initiatieven gericht op sectoren die door een sterke afhankelijkheid van fossiele energie moeilijk te verduurzamen zijn (zogenoeten '*hard-to-abate*' sectoren), gaan uit van intensiteitsdoelstellingen.<sup>387</sup>
- **Voorkeur verschilt per soort emissie/sector:** SBTi maakt onderscheid per sector, bijvoorbeeld op de basis dat een sector wordt uitgefaseerd (zoals kolen, olie en gas) of blijft bestaan maar efficiënter moet worden (alle andere sectoren).<sup>388</sup> De Race to Zero campagne maakt een onderscheid tussen ondernemingen in de reële economie en financiële ondernemingen met indirecte emissies en tussen ondernemingen in bepaalde sectoren.<sup>389</sup>

244. Kortom, Vrijwillige Initiatieven bieden verschillende mogelijkheden en redenen voor te hanteren soorten doelstellingen.

#### 5.4 Conclusie: Vrijwillige Initiatieven laten een grote mate van divergentie zien

245. Er staan ondernemingen vele visies en richtsnoeren ter beschikking ter invulling van hun (algemene duurzaamheids- en/of klimaat)aanpak of -beleid. De OESO-richtlijnen en de UNGPs geven richtsnoeren over hoe ondernemingen kunnen bijdragen aan het tegengaan van negatieve gevolgen in hun waardeketen. Al deze visies en richtsnoeren worden door ondernemingen op

<sup>383</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 8.

<sup>384</sup> OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 37.

<sup>385</sup> PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 15-16.

<sup>386</sup> PACTA (Productie ING-157), p. 20.

<sup>387</sup> RMI, *Sustainable STEEL Principles Framework*, februari 2025 (Productie ING-161), p. 15-16;

RMI, *Poseidon Principles*, juni 2024 (Productie ING-171), p. 12 en 16; RMI,

*Pegasus Guidelines for the Aviation Sector*, maart 2024 (Productie ING-162), p. 8.

<sup>388</sup> SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 64-67; SBTi FINT (Productie ING-147), p. 29.

<sup>389</sup> De Race to Zero campagne geeft voor normale ondernemingen de voorkeur aan absolute doelstellingen om "*real-world reductions*" te bewerkstelligen. In sectoren waar absolute groei nodig is, worden relatieve doelstellingen echter gepast geacht. Volgens de Race to Zero campagne zijn voor banken, met indirecte emissies, relatieve doelstellingen nuttig. Zie RtZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 8-9.

vrijwillige basis gehanteerd. Deze initiatieven geven zelf ook aan dat zij vrijwillig handelen weergeven.

246. Specifiek op het gebied van klimaat zijn in de afgelopen jaren vele Vrijwillige Initiatieven ontstaan. Deze Vrijwillige Initiatieven kunnen door beleidmakers worden gebruikt als hulpmiddel en door ondernemingen bij het vormgeven van hun klimaataanpak. Er staan hen daarin vele keuzes ter beschikking. Tegelijkertijd zijn inzichten, gelet op de complexiteit van de klimaattransitie, nog volop in ontwikkeling en laten de Vrijwillige Initiatieven een grote mate van divergentie zien. Zij maken bovendien op de daarvoor relevante punten en thema's, onderscheid tussen sectoren en typen ondernemingen. Voor banken geven Vrijwillige Initiatieven andere visies en inzichten weer dan voor ondernemingen in de reële economie.

DEEL II      **ING'S KLIMAATAANPAK**

**6      ING'S KLIMAATAANPAK TOONT HET BELANG DAT ING HECHT AAN HET  
VERVULLEN VAN HAAR ROL IN DE KLIMAATTRANSITIE**

**Kern van dit hoofdstuk**

- Duurzaamheid, waaronder de klimaattransitie, is al jaren een kernonderdeel van de strategie van ING. ING heeft weinig Operationele Emissies. In plaats daarvan is 99,99% van de door ING gerapporteerde emissies uitstoot van ING's klanten, en de toeleveranciers en klanten van die klanten. Die worden op basis van rapportagestandaarden aan ING gealloceerd.
- Met ING's klimaataanpak wil ING haar klanten ondersteunen bij het verminderen van werkelijke uitstoot in de reële economie. Dat draagt bij aan de klimaattransitie. Het rigoureuus afstoten van klanten leidt daar niet toe en verhindert ING om bij te dragen aan de benodigde transitie.
- Als onderdeel van haar klimaataanpak richt ING zich op het managen van delen van haar portfolio door middel van haar Terra aanpak, zodat ING klimaatgerelateerde risico's kan beheersen. ING's klimaataanpak richt zich hoofdzakelijk op het ondersteunen en financieren van de transitie van klanten in de meest koolstof-intensieve sectoren. ING gebruikt daarbij verschillende mondiale en sectorale transitiepaden. Naast haar aanpak op het niveau van haar portfolio is ING ook begonnen met het verzamelen van data van klanten om ook op klant-niveau mede op data gebaseerde ondersteuning in de transitie te kunnen bieden.
- ING draagt ook bij aan het ontwikkelen en delen van kennis over de rol van banken in de klimaattransitie. ING wordt voortdurend geprezen om haar aanpak door onafhankelijke externe partijen. Ook is ING de eerste mondiale systeembank waarvan reductiedoelstellingen gevalideerd zijn door het gezaghebbende SBTi.

247. Zoals al kort besproken in hoofdstuk 1 dient Milieudefensie te stellen en onderbouwen dat rechtsplichten bestaan op basis van de daarvoor geldende vereisten die haar vorderingen kunnen dragen. ING zet het relevante beoordelingskader daarvoor uiteen in hoofdstuk 8. Daaruit blijkt onder meer dat de klimaataanpak van ING geen rol speelt in deze beoordeling. Milieudefensie stelt weliswaar dat de klimaataanpak van ING niet voldoet aan Milieudefensie's eisen, maar dat maakt niet dat haar eisen ook verplichtingen voor ING omvatten.

248. Desalniettemin hecht ING eraan de rechtbank voor te lichten over ING's klimaataanpak, zodat de rechtbank de uitlatingen van Milieudefensie over ING en haar handelen in het juiste perspectief kan plaatsen. Klimaatverandering is al jaren een kernonderdeel van de strategie van ING. ING's aanpak is fundamenteel anders dan de aanpak die Milieudefensie voorstaat. De aanpak van ING is gericht op het zo goed mogelijk ondersteunen van de klimaattransitie van haar klanten vanuit haar rol als bank. ING wil als bank ondersteuning bieden bij vermindering van werkelijke uitstoot door haar klanten. Milieudefensie wil in plaats daarvan dat ING haar balans 'schoonveegt' van emissies. Dat laatste komt neer op '*paper decarbonisation*'. Dat leidt niet tot vermindering van uitstoot in de reële economie, noch levert het een bijdrage aan het financieren van de transitie in de komende decennia. ING heeft dus welbewust gekozen voor haar aanpak. Dit is een andere aanpak dan waar Milieudefensie zich op richt in deze procedure. De aanpak van ING wordt door gezaghebbende partijen geprezen. Dat laat zien dat wat ING doet, past bij een bank en van hoge kwaliteit is. Dit perspectief vindt ING belangrijk, al is het maar om de rechtbank ervan te vergewissen dat deze procedure geen discussie is tussen de ene partij die de klimaattransitie wel wil bewerkstelligen en een andere partij die dat niet wil. Er is geen discussie over het feit dat klimaatverandering tegengegaan moet worden door middel van brede en diepe transitie's; wel over de manier waarop banken daaraan kunnen en moeten bijdragen.
249. ING licht in dit hoofdstuk eerst haar bedrijfsactiviteiten toe (paragraaf 6.1) om een beeld te schetsen van haar omvang en de mondiale context waarin zij opereert. Vervolgens bespreekt ING haar algemene klimaataanpak en rol in de klimaattransitie (paragraaf 6.2). ING zoomt vervolgens in op haar aanpak op portfolio-niveau (paragraaf 6.3) en op klant-niveau (paragraaf 6.4). ING staat in paragraaf 6.5 dan nog stil bij het feit dat haar aanpak dynamisch is en haar in staat stelt om enerzijds haar rol in de klimaattransitie steeds verder te ontwikkelen en anderzijds als bank in te spelen op marktontwikkelingen. In paragraaf 6.6 bespreekt ING dat de kwaliteit van haar aanpak breed wordt erkend. ING concludeert dat haar klimaataanpak een kernelement van haar strategie is en past bij ING's rol als bank ten opzichte van de reële economie (paragraaf 6.7).

## 6.1 ING is een bank en heeft daarom een geringe operationele uitstoot

250. ING is de grootste in Nederland gevestigde bank op basis van balanstotaal. ING opereert internationaal en is als enige Nederlandse bank, samen met 28 andere instellingen, aangemerkt als mondiaal systeemrelevante instelling.<sup>390</sup> Met meer dan 63.000 werknemers bedient ING zo'n 40 miljoen klanten in ongeveer

<sup>390</sup> In par. 4.2 is het begrip 'systeemrelevantie' uitgelegd. Zie verder FSB, *List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs)*, 27 november 2025 (Productie ING-132).

100 landen.<sup>391</sup> Deze klanten zijn particulieren, overheden en het klein- midden- en grootbedrijf in nagenoeg alle economische sectoren.

251. In haar bedrijfsvoering onderscheidt ING *retail banking* (i.e., particulieren, midden- en kleinbedrijf) ("**Retail Banking**") en *wholesale banking* (i.e., grote bedrijven en financiële instellingen) ("**Wholesale Banking**").
252. Binnen Retail Banking biedt ING haar klanten hoofdzakelijk producten en diensten aan op het gebied van leningen, betaal- en spaarrekeningen, hypotheek, verzekeringen en beleggingen.<sup>392</sup>
253. Binnen Wholesale Banking bedient ING haar klanten via onder meer leningen, betaaldiensten, *cash management*, kapitaalmarktactiviteiten, *trade & commodity finance* ("**TCF**") en verschillende adviesdiensten.<sup>393</sup>
254. ING's inkomsten bestaan grotendeels uit (i) rente die klanten betalen over leningen; en (ii) vergoedingen voor verleende diensten.<sup>394</sup> ING's leningen aan klanten vormen haar grootste balanspost (67%).<sup>395</sup>
255. De figuur op de volgende pagina laat zien in welke markten ING klanten bedient.<sup>396</sup> De activiteiten van deze klanten bestrijken praktisch de gehele wereld. 58% van ING's inkomen uit *Wholesale Banking* heeft een internationaal karakter.<sup>397</sup>

<sup>391</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 8 en 139.

<sup>392</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 9. Beleggingsdienstverlening bestaat uit (i) vermogensadvies (waarna de klant de beleggingsbeslissing neemt); (ii) vermogensbeheer (waarbij ING binnen bepaalde grenzen vermogen van een klant belegt); en (iii) *execution-only* diensten (waarbij ING een beleggingsopdracht van haar klant uitvoert zonder zelf betrokken te zijn bij de beleggingsbeslissing; zie ING, *Algemene Voorwaarden Beleggen*, april 2024 (uittreksel) (Productie ING-172), p. 4, 5 en 9.

<sup>393</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 9. *Cash management* optimaliseert kasstromen voor klanten, terwijl ING's kapitaalmarktactiviteiten klanten helpen financiering op kapitaalmarkten op te halen. TCF financiert handel in grondstoffen met korte looptijden, waarbij ING transactie garandeert vanwege grote marktvolatiliteit op grondstofmarkten. Door deze dynamiek verschilt TCF van overige typen leningen. Onder kapitaalmarktactiviteiten valt bijvoorbeeld het helpen uitgeven van obligaties door bedrijven, waarbij ING zelf geen financiering verstrekt.

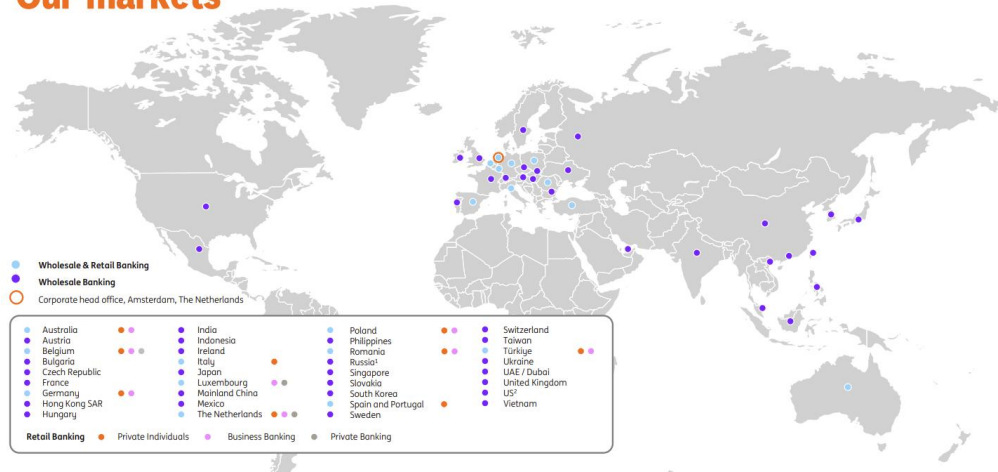
<sup>394</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 226, 267 en 268.

<sup>395</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 225.

<sup>396</sup> ING, *Profielchets ten aanzien van 3Q2025*, oktober 2025 (uittreksel) (Productie ING-173), p. 10. ING heeft in januari 2025 een overeenkomst bereikt over de verkoop van haar activiteiten in Rusland. Zie ING, *ING to sell its business in Russia to Global Development JSC*, 28 januari 2025 (persbericht) (Productie ING-174).

<sup>397</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 18.

## Our markets



**Figuur 11** Geografische spreiding van ING's bedrijfsactiviteiten

256. ING's eigen activiteiten gaan, zoals gebruikelijk voor banken, gepaard met relatief weinig uitstoot. Dit zijn ING's Scope 1 en 2 emissies, en de Scope 3 emissies in de categorie zakenreizen<sup>398</sup> (de "**Operationele Emissies**"). De Operationele Emissies zijn grotendeels gerelateerd aan kantoorgebouwen en zakelijk vervoer. Zij vormen 0,01% van alle door ING gerapporteerde emissies.<sup>399</sup> De overige 99,99% van de emissies die ING rapporteert, komt voort uit de activiteiten van ING's klanten (en de zakelijke relaties van deze klanten).<sup>400</sup> Van deze 99,99% gerapporteerde emissies, betreft het merendeel emissies van klanten in Wholesale Banking.<sup>401</sup>

## 6.2 ING's algehele klimaatanpak en rol in de klimaattransitie

257. Als gezegd is duurzaamheid, waaronder de klimaattransitie, een kernonderdeel van de strategie van ING.<sup>402</sup> Om de bestendigheid en stabiliteit van ING's bedrijfsmodel te waarborgen, zal ING klimaatgerelateerde risico's adequaat moeten beheersen.<sup>403</sup> Dat is ook van belang om systemische risico's te beperken en stabiliteit van het financiële systeem te waarborgen. ING kan daarnaast een goede rol spelen in het ondersteunen van haar klanten bij het beheersen van de risico's op klant-niveau. ING's klimaatanpak helpt haar daarbij. ING ziet

<sup>398</sup> GHG Protocol Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 32, 46. Scope 3, Cat. 6 betreft zakenreizen.

<sup>399</sup> Uit de tabel op p. 124 van het Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004) volgt dat de *financed emissions* in 2024 261.617 kiloton CO<sub>2</sub>e zijn (de Scope 3, Cat. 15 emissies van ING, bestaande uit de Scope 1, 2 en 3 emissies van klanten). De Operationele Emissies zijn 27 kiloton CO<sub>2</sub>e, zie ING, 'Environmental Programme' (uitdraai van 4 februari 2026) (Productie ING-175). Het totaal aantal is daarmee 261.644 kiloton CO<sub>2</sub>e, waarvan 27 kiloton CO<sub>2</sub>e 0,01% is.

<sup>400</sup> Dit zijn zogeheten Scope 3, Cat. 15 emissies. Zie par. 5.2 hiervoor.

<sup>401</sup> Zowel qua *financed emissions* uitgedrukt in CO<sub>2</sub>e-emissies, als qua aantal CO<sub>2</sub>e-emissies per gefinancierde euro (economische intensiteit). Zie Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 124.

<sup>402</sup> ING, *Climate Update 2025*, september 2025 ('Klimaatupdate ING 2025') (Productie ING-176), p. 3

<sup>403</sup> Zie par. 2.5 hiervoor.

bovendien commerciële mogelijkheden in het financieren van de transitie en wenst dus ook vanuit commercieel oogpunt aan die transitie bij te dragen.<sup>404</sup> Het is daarom van wezenlijk belang voor ING dat zij een gedegen klimaataanpak heeft. ING heeft daarom vanaf 2015, toen het Parijsakkoord werd ondertekend, doorlopend haar klimaataanpak ontwikkeld en verbeterd.

258. ING beoogt met haar klimaataanpak bij te dragen aan de klimaattransitie en zich daar niet van af te sluiten. De klimaataanpak van ING richt zich daarom op het helpen van klanten bij vermindering van werkelijke uitstoot, en niet op het schoonvegen van haar balans door het zonder meer en categorisch wegwerken van de aan ING gealloceerde emissies. ING zou dat kunnen bewerkstelligen door het uitsluiten van klanten en het rigoureuus verminderen van financiering aan sectoren en klanten. Dat zou de balans van ING op het oog 'duurzamer' maken, maar de uitstoot van de betreffende sectoren en klanten niet verminderen. Ook zou een dergelijke benadering niet passen bij adequaat risicomanagement, omdat het ING ook buitenspel zet bij het ondersteunen van klanten in de transitie. Dat ondersteunen is juist batig aan het beheersen van risico's die met klimaatverandering en de klimaattransitie gepaard gaan. Het buitenspel zetten, zou ING bovendien verhinderen de komende decennia bij te dragen aan de klimaattransitie van haar klanten en eventuele nieuwe klanten. ING wil bij haar klanten blijven en beschikbaar zijn voor financiering ten behoeve van de transitie.
259. De klimaataanpak van ING kan in drie onderdelen worden beschreven:
- ING ondersteunt haar klanten in de transitie door de afhankelijkheid van hoog-emitterende producten en productieprocessen te verminderen;
  - ING maakt kapitaal vrij verduurzamingsprojecten; en
  - vanuit haar rol als grote hypotheekverstrekker, wenst ING ook haar Retail Banking klanten te steunen in hun transitie.<sup>405</sup>
260. Het eerste onderdeel ziet op het ondersteunen van de transitie van klanten. De klimaattransitie moet plaatsvinden in de reële economie en zal duizenden miljarden euro's aan investeringen vergen, voor zowel het reduceren van uitstoot van huidige activiteiten, als het uitbreiden en ontwikkelen van nieuwe duurzamere activiteit. Om duurzame oplossingen realiseerbaar en schaalbaar te maken, is voldoende financiering een kernvoorwaarde.<sup>406</sup> ING ondersteunt daarom haar klanten onder meer door het beschikbaar stellen van financiering voor verduurzaming. Dat gaat niet van de ene op de andere dag. De energietransitie vergt voortdurende aanpassing en bijsturing, en dus een

<sup>404</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 3.

<sup>405</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 5.

<sup>406</sup> IEA NZE Roadmap 2023 (Productie MD-085), p. 173-174.

gradueel proces, aan zowel de productiezijde als de gebruikszijde van fossiele brandstoffen.

261. ING heeft sinds 2015 onder meer beleid opgesteld over het financieren van kolencentrales en thermische kolenmijnen.<sup>407</sup> Ook met betrekking tot het financieren (en het verlenen van kapitaalmarktdiensten) van de exploratie en het in productie nemen van nieuwe olie- en gasvelden en de activiteiten van *pure-play upstream* olie- en gasbedrijven hanteert ING haar eigen aanpak.<sup>408</sup>
262. Uiteraard is er verschil tussen klanten in de mate waarin zij al kunnen verduurzamen (in de cementsector is het bijvoorbeeld nu nog moeilijk te verduurzamen), de markt waarin zij opereren (klanten buiten de EU, zoals in de VS, zijn bijvoorbeeld onderworpen aan andere wetgeving), hun wil om te verduurzamen (ING heeft ook klanten die op dit moment nog geen plannen hebben tot verduurzaming) en allerhande andere contextuele omstandigheden (zoals andere belangen die moeten worden gediend en de financiële positie van de klant). Ook verstrekt ING niet alle financiering op basis van een directe één-op-één klantrelatie. Waar ING bijvoorbeeld financiering verstrekt in een *syndicated loan* structuur, zal zij samen met andere banken het klantcontact onderhouden en de financieringsvoorwaarden overeenkomen. ING moet bovendien, te allen tijde, aan adequate risicobeheersing doen. Dat betekent dat ING veel verschillende factoren meeweegt in haar risicoafweging bij het aangaan van klant- en financieringsrelaties. Hieronder vallen niet alleen klimaatrisico's maar ook allerhande andere risico's zoals die, onder andere, kort zijn beschreven in hoofdstuk 4.
263. Ten tweede stelt ING kapitaal beschikbaar voor financiering van de ontwikkeling van hernieuwbare energie, nieuwe technologieën en duurzame activiteiten. ING zegde in 2022 toe jaarlijks EUR 2,5 miljard beschikbaar te stellen voor groene projecten. In 2023 verdriedubbelde ING dat doel naar EUR 7,5 miljard per jaar per 2025.<sup>409</sup> ING streeft ernaar per 2027 EUR 150 miljard gemobiliseerd te hebben voor *sustainable finance* binnen Wholesale Banking.<sup>410</sup> In 2025 heeft ING reeds EUR 166 miljard voor *sustainable finance* gemobiliseerd.<sup>411</sup>

<sup>407</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 16.

<sup>408</sup> Binnen de olie- en gasector wordt onderscheid gemaakt tussen *upstream*-, *midstream*- en *downstream*-activiteiten. *Upstream* ziet op de exploratie en productie van olie en gas. *Midstream* ziet op het transport en de opslag. *Downstream* ziet op raffinage en distributie. *Pure-play* houdt in dat een bedrijf enkel actief is in een bepaald deel van de sectorale waardeketen, zoals *upstream*. Zie Klimaatverslag ING 2024 (Productie MD-005), p. 40.

<sup>409</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 18.

<sup>410</sup> Het mobiliseren van *sustainable finance* heeft een brede betekenis en omvat het beschikbaar stellen en faciliteren van financiële producten aan relevante klanten die gerelateerd zijn aan hun transitie naar een meer duurzaam bedrijfsmodel. Zie Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 378.

<sup>411</sup> ING, *Persbericht over kwartaalcijfers Q4 2025*, 29 januari 2026 (Productie ING-177), p. 1.

264. Ten derde wenst ING iedereen die dat wil te betrekken in de klimaattransitie. Zo ondersteunt ING onder andere particuliere klanten die hun woningen willen verduurzamen, bijvoorbeeld via kortingen op hypotheek, verduurzamingsleningen en advies over verduurzamingsmaatregelen.<sup>412</sup>
265. ING wil bovendien de inzichten die zij zelf heeft, delen met andere partijen. ING draagt daarom bij aan beleids- en wetgevingstrajecten, methodologieën en standaarden met betrekking tot klimaat en andere duurzaamheidsonderwerpen.<sup>413</sup> Enkele voorbeelden zijn:
- (a) ING heeft, samen met andere partijen, bijgedragen aan de totstandkoming van verschillende methodologieën op het gebied van transitieplanning voor banken, zoals PACTA, de *Sustainable STEEL Principles* (staalsector), het *Sustainable Aluminium Framework* (aluminiumsector) en de *Poseidon Principles* (scheepvaartsector);<sup>414</sup>
  - (b) ING was actief betrokken bij de totstandkoming van het Katowice Commitment in 2018, ondertekend door ING, BBVA, BNP Paribas, Société Générale en Standard Chartered.<sup>415</sup> Het Katowice Commitment vormde de basis voor het door de Verenigde Naties ondersteunde en door ING ondertekende *Collective Commitment to Climate Action*;<sup>416</sup> en
  - (c) via de 'Global Roundtable on Climate Change' van Columbia University en de 'Climate Leadership Alliance' van het World Economic Forum heeft ING met verschillende andere ondernemingen meerdere keren een internationale oproep gedaan tot beter klimaatbeleid, met onder andere het verzoek tot het beprijzen van CO<sub>2</sub>-emissies (*carbon pricing*) op internationaal niveau.<sup>417</sup>
266. ING zet zich dus, vanuit haar rol als mondiaal opererende systeemrelevante bank, al meer dan een decennium actief in voor het uitdenken en ontwikkelen van manieren waarop banken de klimaattransitie kunnen ondersteunen.

<sup>412</sup> Zie onder andere Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 23-26; ING, 'Verduurzamen financieren' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-178); ING, *Actievoorwaarden ING Upgrader*, december 2024 (Productie ING-179).

<sup>413</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 16.

<sup>414</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 16; Klimaatverslag ING 2024 (Productie MD-005), p. 28. Deze private initiatieven bestaan veelal uit een samenwerking tussen verschillende marktpartijen en stakeholders, en houden ook consultatierondes over de richtsnoeren en adviezen die zij uitbrengen.

<sup>415</sup> Katowice Commitment 2018 (Productie MD-164).

<sup>416</sup> UNEP FI 2019, 'Collective Commitment to Climate Action' (Productie MD-169), p. 1.

<sup>417</sup> Zie bijvoorbeeld The Earth Institute of Columbia University, 'The Path to Climate Sustainability' (Productie MD-159), p. 3; World Economic Forum, 'The climate economy is delivering': CEO climate leaders publish open letter ahead of COP30', 9 oktober 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-180).

267. De klimaataanpak van ING leidt niet noodzakelijkerwijs tot afname van ING's *financed emissions*, zoals onderstaand voorbeeld laat zien.

**Voorbeeld: stijging gealloceerde emissies door transitiefinanciering**

Windenergie is een belangrijke duurzame energiebron. Voor de bouw van een windmolenpark is staal nodig. De productie van staal gaat gepaard met (veel) emissies. Als ING dergelijke productie gaat financieren, stijgen ING's *financed emissions* in de sector *Steel* aanzienlijk, terwijl deze financiering tegelijkertijd ook de klimaattransitie ondersteunt.

268. Het op papier reduceren van ING's *financed* en *facilitated emissions* is ook niet het doel dat ING als zodanig nastreeft. Met haar klimaataanpak wil ING haar klanten ondersteunen bij het verminderen van hun werkelijke uitstoot en tegelijkertijd de risico's van klimaatverandering en de klimaattransitie adequaat beheersen. De snelheid waarmee en de manier waarop ING's klanten kunnen verduurzamen, is bovendien zeer context gebonden. Staalproducenten kunnen bijvoorbeeld door aanzienlijke investeringen zelf duurzamer gaan produceren, maar niet alle staalproducenten doen dat nu al. ING kiest ervoor de staalsector te blijven financieren, en nu en op termijn haar klanten in deze sector te helpen bij het realiseren van duurzamere productieprocessen. ING vindt deze aanpak beter bijdragen aan de klimaattransitie dan dat uitsluiting van deze klanten zou doen, mede gezien het gebruik van staal in transitieactiviteit, zoals het voorbeeld hiervoor laat zien.
269. De gevaren van klimaatverandering, het belang om dat gevaar tegen te gaan, en de rol die banken daarin kunnen spelen, onderkent ING dus.<sup>418</sup> ING handelt daarnaar.

### 6.3 ING's aanpak voor uitstoot van haarzelf en haar portfolio

270. Als onderdeel van haar klimaataanpak draagt ING ook bij aan transparantie in de markt. ING onderkent ook het belang dat de wetgever hecht aan transparantie,<sup>419</sup> en gedegen risicobeheersing.<sup>420</sup> ING rapporteert al langere tijd over haar klimaataanpak in haar jaarverslag en heeft vanaf 2019 ook in aparte

<sup>418</sup> Zie voor de rol van banken par. 2.5 hiervoor.

<sup>419</sup> Zie par. 2.4 hiervoor.

<sup>420</sup> Zie par. 2.5 hiervoor.

klimaatupdates transparantie betracht over haar klimaataanpak.<sup>421</sup> Dat doet zij steeds met inachtneming van de relevante wetgeving.<sup>422</sup>

271. ING rapporteert onder meer de aan haar gealloceerde emissies. Deze *financed emissions* worden berekend op basis van *carbon accounting*, zoals toegelicht in hoofdstuk 5. Daarnaast heeft ING vanaf 2014 doelen gesteld voor haar Operationele Emissies (paragraaf 6.3.1) en richt zij zich op de meest koolstof-intensieve delen van haar leningenportefeuille (paragraaf 6.3.2).

### 6.3.1 ING reduceert Operationele Emissies

272. ING heeft allereerst reductiedoelstellingen geformuleerd voor de emissies waar zij controlerende zeggenschap over heeft: de Operationele Emissies. Van 2014 tot januari 2025 heeft ING haar doel behaald door de Operationele Emissies met 75% te reduceren, van 106 naar 27 kiloton CO<sub>2</sub>e.<sup>423</sup> ING stelde vervolgens een nieuw doel. Zij streeft nu naar een additionele reductie van 44% voor Scope 1 en 2, welk doel SBTi heeft gevalideerd, en 23% voor de volledige Operationele Emissies in 2030 ten opzichte van 2023, van 29 naar 22 kiloton CO<sub>2</sub>e.<sup>424</sup>
273. Verder is 100% van de gebruikte elektriciteit in de in eigen beheer zijnde kantoorgebouwen wereldwijd hernieuwbaar en wil ING 90% van haar wereldwijde autovloot elektrisch laten rijden in 2030.<sup>425</sup>

### 6.3.2 De Terra aanpak richt zich op de meest koolstof-intensieve delen van ING's leningenportefeuille

274. Drie jaar na het Parijsakkoord, in 2018, introduceerde ING haar Terra aanpak. Met haar Terra aanpak beoogt ING de transitie richting netto-nul in 2050 te monitoren voor de meest koolstof-intensieve delen van haar leningenportefeuille.<sup>426</sup> Terra begon in 2018 met vijf sectoren en beslaat inmiddels tien (sub)sectoren.<sup>427</sup>

<sup>421</sup> Het jaarverslag van 2024 is in lijn met de verplichtingen onder de nog niet in Nederland geïmplementeerde CSRD en de ESRS, alsook met EBA *Pillar 3*, voor zover van toepassing en compatibel met de ESRS. Zie Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 94, 106. Per 2025 rapporteert ING emissies enkel via haar jaarverslag.

<sup>422</sup> In tegenstelling tot Milieudefensie's stelling dat ING's verslaglegging niet compleet zou zijn, heeft ING steeds voldaan aan haar rapportageverplichtingen. Zie Dagvaarding, nrs. 12, 805-807.

<sup>423</sup> ING, 'Our own footprint' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-181); Klimaatverslag ING 2024 (Productie MD-005), p. 90.

<sup>424</sup> ING, 'Our own footprint' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-181); SBTi, 'ING', 7 januari 2025 (uitdraai van 4 februari 2026) (Productie ING-182).

<sup>425</sup> ING, 'Our own footprint' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-181).

<sup>426</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 12. ING sluit met haar Terra aanpak aan bij de keuzes van de EU-wetgever in het kader van de uitvoering van het Parijsakkoord.

<sup>427</sup> Terra richt zich dus voornamelijk op ING's Wholesale Banking leningenportefeuille in verschillende sectoren. Met betrekking tot vastgoed omvat Terra ook leningen binnen Retail Banking. Zie Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 111.

275. Voor de uitvoering van Terra verzamelt ING data over emissies van klanten in diverse sectoren. ING zet deze emissies af tegen sectorale transitiepaden, hoofdzakelijk het IEA NZE model,<sup>428</sup> en monitort op die basis hoe haar portfolio zich beweegt ten opzichte van die transitiepaden.<sup>429</sup> Dit omvat op de *Automotive*-sector na de Scope 1 emissies van ING's klanten en in voorkomende gevallen ook de Scope 2 en bepaalde categorieën van Scope 3 emissies van ING's klanten.<sup>430</sup>

(1) *Principes als basis voor Terra*

276. Terra is gebaseerd op drie fundamentele principes.<sup>431</sup>

- (a) **Impact-based:** Binnen de mogelijkheden die een bank daartoe heeft, streeft ING naar een zo groot mogelijke impact op verduurzaming in de reële economie. De aanpak van ING is gericht op de specifieke (onderdelen van) sectoren waar de klimaattransitie de grootste rol speelt.<sup>432</sup>
- (b) **Science-based:** ING baseert haar klimaatdoelen en transitiepaden op actuele klimaatwetenschap.<sup>433</sup> De SBTi-validatie van ING (als eerste systeemrelevante bank ter wereld) bevestigt dat.<sup>434</sup>
- (c) **Engagement-driven:** nu ING zelf relatief weinig emissies veroorzaakt, meent zij dat zij de meeste impact kan maken door haar klanten te helpen bij hun transitie.<sup>435</sup> Dat vergt immers kennis, coördinatie en enorme investeringen. Als gezegd, vindt ING rigoureuze, brede, categorische uitsluiting en afstoting niet batig aan werkelijke vermindering van uitstoot.<sup>436</sup>

<sup>428</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 12; Klimaatverslag ING 2024 (Productie MD-005), p. 36. ING gebruikt IEA klimaatscenario's voor stroomopwekking, *upstream* olie en gas, *mid- and downstream* olie en gas, cement, staal (in samenhang met een ander klimaatscenario) en auto's. Voor luchtvaart, de scheepvaart en vastgoed gebruikt ING alternatieve transitiepaden.

<sup>429</sup> Zie voor toelichting van deze sectorale transitiepaden par. 10.2.2 hierna.

<sup>430</sup> ING bepaalt per sector de focus van Terra op basis van de onderdelen van de sectorale waardeketen waar het reduceren van emissies de meeste impact heeft. Zie voor een overzicht van de Scope(s) per sector Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 111.

<sup>431</sup> ING, *2023 Climate Report*, 5 oktober 2023 (uittreksel) ('Klimaatrapport ING 2023') (Productie ING-183), p. 48.

<sup>432</sup> Klimaatrapport ING 2023 (Productie ING-183), p. 48.

<sup>433</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 370. Vrijwillige Initiatieven onderschrijven deze aanpak.

<sup>434</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 11; ING, 'ING's climate targets validated by the Science-Based Targets initiative (SBTi)', 26 maart 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-184). De gevalideerde Terra-sectoren zijn de fossiele industrie, elektriciteitsopwekking, cement, staal, auto's, luchtvaart en commercieel vastgoed.

<sup>435</sup> Klimaatrapport ING 2023 (Productie ING-183), p. 48.

<sup>436</sup> Klimaatrapport ING 2023 (Productie ING-183), p. 48. Zie ook par. 11.3.

277. Hierna licht ING toe hoe deze principes zijn verwezenlijkt in Terra's sectorale aanpak en transitiepaden.

(2) *Sectorale aanpak*

278. Binnen haar sectorale aanpak kijkt ING waar de klimaatimpact van haar portfolio het grootst is. In dat verband is relevant dat ongeveer 90% van de wereldwijde CO<sub>2</sub>-emissies voortvloeit uit het produceren en gebruiken van energie.<sup>437</sup> Kolen, olie en gas zijn op dit moment in de wereld nog veruit de meest gebruikte primaire bronnen van energie en verantwoordelijk voor het overgrote deel van de wereldwijde energie-gerelateerde CO<sub>2</sub>-emissies.<sup>438</sup> In toenemende mate worden zon, wind, waterkracht en kernreacties als primaire energiebronnen gebruikt.

279. Als wereldwijd klimaatbeleid zich richt op de overgang van fossiele naar duurzame energiebronnen, wordt daarmee ongeveer 90% van de wereldwijde energie-gerelateerde CO<sub>2</sub>-emissies gedekt. Dit is een fundamenteel uitgangspunt voor ING's aanpak, inclusief haar aanpak met betrekking tot fossiele financiering en haar toezegging om meer te investeren in hernieuwbare energie.<sup>439</sup>

280. Om de transitie verder te helpen versnellen, richt Terra zich niet alleen op de productie- en leveringszijde van energie, maar ook op de gebruikerszijde. Aan de gebruikerszijde is 75% van de wereldwijde energie-gerelateerde CO<sub>2</sub>-emissies toe te schrijven aan acht economische sectoren: het genereren van elektriciteit en warmte, transport (personenauto's), staal, cement, residentieel vastgoed, commercieel vastgoed, luchtvaart en scheepvaart.<sup>440</sup> Terra richt zich daarom grotendeels op deze sectoren.<sup>441</sup>

281. Deze sectorale aanpak voor de productie-, leverings- en gebruikszijde van energie dekt daarmee het merendeel van de werkelijke emissies waar de klanten van ING bij betrokken zijn. Deze aanpak is bovendien in lijn met zowel richtsnoeren van de EBA als van verschillende Vrijwillige Initiatieven, waaronder UNEP FI en het Klimaatcommitment.<sup>442</sup>

<sup>437</sup> Het Global Carbon Budget projecteert het totaal aantal CO<sub>2</sub>-emissies voor 2024 op 41,6 GtCO<sub>2</sub>, waarvan 37,4 GtCO<sub>2</sub> gerelateerd is aan fossiele brandstoffen en 4,2 GtCO<sub>2</sub> aan andere emissies zoals landbouw. Zie P. Friedlingstein e.a., 'Global Carbon Budget 2024', *Earth System Science Data* (17) 2025, afl. 3 (Productie ING-185), p. 986-994.

<sup>438</sup> Zie IEA, *Global Energy Review 2025*, 24 maart 2025 (uittreksel) (Productie ING-186), p. 39.

<sup>439</sup> Zie over die beleidskeuzes par. 6.2 hiervoor.

<sup>440</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 13; Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 109. Beide documenten verwijzen naar IEA WEO2024 (Productie ING-167). In IEA WEO2024 zijn de totale energie-gerelateerde emissies 37.723 Mt CO<sub>2</sub>, waarvan de genoemde negen sectoren 28.739 Mt CO<sub>2</sub> dekken.

<sup>441</sup> De Terra-sectoren zijn: elektriciteit, olie en gas (onderverdeeld in *upstream* en *mid- and downstream*), transport (personenauto's), luchtvaart, scheepvaart, cement, staal, commercieel vastgoed, en residentieel vastgoed (hypotheke).

<sup>442</sup>

282. Iedere sector heeft eigen kenmerken. Het meten van emissies in een sector vergt een sectorspecifieke methodologie en *metric* om haar portefeuille te meten en te managen.<sup>443</sup> Deze methodologieën zijn door veranderende inzichten continu in ontwikkeling, wat (significante) gevolgen kan hebben voor de gerapporteerde waarden en *metrics*.

**Voorbeeld: door ING gehanteerde methodologie en *metric***

**Methodologie:** In 2024 is ING voor de *Shipping*-sector overgestapt van transitiepad. ING paste voorheen de *Poseidon Principles* toe, die oorspronkelijk waren gebaseerd op een ruim onder 2 °C scenario. Het DNV-initiatief introduceerde vervolgens een 1.5 °C-transitiepad voor de scheepvaartsector. ING stapte daarom over naar het 1.5 °C scenario van het nieuwe DNV-initiatief.<sup>444</sup> De toegepaste methodologie blijft de *Poseidon Principles*.<sup>445</sup>

**Metric:** Een voorbeeld van een *metric* is dat ING voor de cementsector (op basis van de gekozen methodologie) gebruik maakt van het aantal ton CO<sub>2</sub> per ton geproduceerd cement (t CO<sub>2</sub> / t cement).<sup>446</sup>

283. Binnen de genoemde Terra-sectoren focussen de gebruikte methodologieën zich op specifieke delen van de waardeketen die zorgen voor een systemische verandering in die sector.<sup>447</sup> ING doet dat dus ook. Voor bijvoorbeeld de elektriciteitssector vloeien de meeste emissies voort uit de productiefase, zijn er veel minder producenten dan afnemers, en hebben producenten meer invloed op de duurzaamheid van het product. Daarmee is het voor ING dus het meest effectief en efficiënt om zich te richten op het ondersteunen van elektriciteitsproducenten.

(3) *Transitiepaden sturen veelal op emissie-intensiteit*

284. Per sector hanteert ING een sectorspecifiek transitiepad om de progressie van haar portfolio in die sector te meten.<sup>448</sup> In acht Terra-sectoren gebruikt ING

Zie EBA ESG Richtsnoeren (Productie ING-045), p. 19. Zie ook UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 4, 9-10; GFANZ 2022, 'Expectations for Real-Economy Transition Plans' (Productie MD-238), p. 8; Klimaatcommitment (Productie MD-166).

<sup>443</sup> Zie voor een toelichting van methodologieën voor het meten van emissies par. 5.2 hiervoor. Zie voor een overzicht van de gebruikte *metrics* Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 111.

<sup>444</sup> DNV is een classificatiebureau met een focus op de maritieme sector. Zie DNV, 'About DNV - Maritime' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-187).

<sup>445</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 373.

<sup>446</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 111.

<sup>447</sup> Klimaatverslag ING 2024 (Productie MD-005), p. 33.

<sup>448</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 12.

transitiepaden van het IEA (of transitiepaden die daarop gebaseerd zijn).<sup>449</sup> Voor de sectoren luchtvaart en scheepvaart gebruikt ING andere transitiepaden die zij geschikter acht omdat deze meer gedetailleerd zijn dan de IEA-variant.

285. Voor elke Terra-sector streeft ING naar het bereiken van een netto-nul in 2050 portfolio, in lijn met de huidige beleidsdoelen van de wetgever. ING doet dat niet door categorische en rigoureuze uitsluiting, maar maakt voornamelijk gebruik van op fysieke emissie-intensiteit gebaseerde doelstellingen.<sup>450</sup> Alleen voor de Terra-sector *Upstream Oil & Gas* maakt ING gebruik van absolute doelstellingen, omdat het hier de primaire fossiele energiebron betreft die, mede in het IEA NZE scenario, sterk in absolute zin zal moeten krimpen als de klimaat- en energietransitie richting netto-nul beweegt. Ook daar hanteert ING geen categorische en rigoureuze uitsluiting, maar hanteert ING een transitiepad voor de fossiele brandstoffensector dat uitgaat van een significante vraagvermindering in 2050 om het netto-nul doel in 2050 te halen.<sup>451</sup> De overige sectoren zullen niet noodzakelijkerwijs als zodanig moeten krimpen en moeten hun uitstoot terugdringen door bijvoorbeeld in toenemende mate hernieuwbare energie te gebruiken of door energie-efficiënter te worden. Zo dalen de emissies in de sector met behoud van de toegankelijkheid en betaalbaarheid voor de (groeierende) wereldbevolking vereiste goederen of diensten.

(4) *Stand van zaken*

286. ING monitort haar sectorale portefeuilles aan de hand van relevante transitiepaden. De portfolio's zijn daarvoor mede afhankelijk van de transitie die haar huidige en toekomstige klanten doormaken en de mate waarin klanten daartoe worden aangemoedigd door, onder meer, wetgeving en marktmechanismen.
287. In 2024 lopen acht Terra-sectoren (nagenoeg) op het schema van de relevante transitiepaden. Twee sectoren (staal en residentieel vastgoed) lopen achter.<sup>452</sup> Er zijn verschillende redenen waarom een sector binnen ING's portfolio kan achterlopen. Voor de staalsector geldt bijvoorbeeld dat onder meer ingrijpende en kostbare technologische veranderingen nodig zijn voor de transitie, zoals productiefaciliteiten voor 'groen staal'. Dergelijke veranderingen kosten jaren aan ontwikkeling voordat duurzamere productie gerealiseerd is. Dat leidt tot gelijke of hogere emissies op korte termijn maar in potentie tot significante werkelijke

<sup>449</sup> Zie voor een overzicht van de gehanteerde transitiepaden Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 111. ING gebruikt IEA klimaatscenario's voor stroomopwekking, *upstream* olie en gas, *mid- and downstream* olie en gas, cement, staal (in samenhang met een ander klimaatscenario) en auto's. Voor de twee vastgoedsectoren gebruikt ING op het IEA gebaseerde transitiepaden.

<sup>450</sup> Zie par. 5.3 hiervoor voor een beschrijving van het onderscheid tussen absolute en op emissie-intensiteit gebaseerde doelstellingen.

<sup>451</sup> IEA NZE Roadmap 2023 (Productie MD-085), p. 105.

<sup>452</sup> Zie voor 2024: Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 117 (staal) en p. 122 (residentieel vastgoed).

emissiereductie op langere termijn. Voor wat betreft residentieel vastgoed (onderliggend aan ING's hypotheekportefeuille) blijkt het voor huiseigenaren een opgave, en dus een algehele brede maatschappelijke uitdaging, om woningen te verduurzamen.<sup>453</sup>

#### 6.4 ING's klimaatpak op klantniveau: *client engagement*

288. ING ziet dat haar aanpak op portfolio-niveau haar goed inzicht geeft in de huidige staat van sectoren, maar minder inzicht geeft in verduurzaming(smogelijkheden) op klantniveau. ING is daarom, bovenop haar Terra aanpak, in 2023 begonnen met het verzamelen van data over de klimaattransitieplannen van ongeveer 2.000 van ING's grootste klanten (waaronder alle klanten binnen Terra) (het "**CTP Assessment**").<sup>454</sup> Samen met Terra zal dit over tijd een nog beter inzicht verschaffen in hoe klanten progressie boeken in hun verduurzamingsproces, mede ten opzichte van de sector(en) waarin de klant opereert.<sup>455</sup> ING noemt dit *client engagement*. Het stelt ING in staat om naast het sectorale perspectief dat Terra biedt, op klantniveau inzicht te krijgen in de mogelijkheden en risico's van de klimaattransitie.
289. Omdat dit nog niet bestond, creëerde ING in 2023 zelf een geschikte tool en methodologie voor het CTP Assessment.<sup>456</sup> ING beoordeelt aan de hand van publieke data onder andere (i) gerapporteerde emissies; (ii) *commitments* aan Vrijwillige Initiatieven en doelstellingen van klanten; (iii) actieplannen; en (iv) *governance* en strategie.<sup>457</sup> Om deze beoordeling te kunnen maken, is het dus nodig dat (huidige en potentiële) klanten zelf klimaatplannen, of althans componenten daarvan, zoals emissies, rapporteren (al dan niet deels via *proxies*).<sup>458</sup> De rapportage van klanten op dit front is vaak afhankelijk van wetgeving, zoals de CSRD.
290. Deze aanpak, en de door ING ontwikkelde CTP Assessment, moet ING over tijd in staat stellen om nog betere gesprekken te voeren met haar klanten over wat zij nodig hebben, mede op basis van robuuste data over de markt. Het zal ING bovendien in staat stellen tot betere commerciële beslissingen en

<sup>453</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 122.

<sup>454</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 13; ING, *Assessing climate transition plan disclosures – ING's Client Transition Plan assessment methodology*, januari 2025 (uittreksel) ('ING's CTP Assessment Methodology') (Productie ING-188), p. 6. CTP Assessment staat bij ING voor 'Client Transition Plan'.

<sup>455</sup> ING's CTP Assessment Methodology (Productie ING-188), p. 13.

<sup>456</sup> Het CTP Assessment is gebaseerd op de meest recente *guidance* van verschillende externe standaarden en richtlijnen, waaronder van de EBA. Dit zijn verder het CDP (voorheen bekend als het Carbon Disclosure Project), SBTi, ClimateAction 100+, de ESRS, International Capital Market Association, de CSDDD, NZBA, GFANZ, Transition Pathway Initiative ("**TPI**"), ACT en Task Force on Climate-Related Disclosures; ING's CTP Assessment Methodology (Productie ING-184), p. 10; Klimaatverslag ING 2024 (Productie MD-005), p. 18.

<sup>457</sup> Klimaatverslag ING 2024 (Productie MD-005), p. 18; ING's CTP Assessment Methodology (Productie ING-188), p. 10-11.

<sup>458</sup> Onder andere rondom invoering van de CSRD in de EU en initiatieven buiten de EU, wordt dergelijke informatie steeds ruimer beschikbaar.

risicobeheersing.<sup>459</sup> Op basis van het CTP Assessment kan ING beter geïnformeerd met bestaande en potentiële klanten hun verduurzamings- en financieringsmogelijkheden bespreken. Om gesprekken met klanten goed en met voldoende kennis te kunnen voeren, heeft ING gezorgd voor training aan haar commerciële staf. Dit moet de kennis binnen (en buiten) ING vergroten over de commerciële mogelijkheden en kansen van de klimaattransitie en de risico's van achterblijvende transitie.

291. Over tijd kan ING vervolgens, als blijkt dat een individueel klimaattransitieplan achterloopt ten opzichte van de sector of dat een klant zich onvoldoende bewust over de beoogde transitie toont, passende stappen nemen.<sup>460</sup> Wat passende stappen zijn, is niet enkel afhankelijk van de transitiesnelheid van klanten. Veel verschillende bronnen, zoals genoemd in hoofdstuk 5, alsook de EBA, vinden het uitsluiten van klanten bijvoorbeeld enkel een uiterste stap, en niet wenselijk. Ook zal ING, als bank, niet zomaar afscheid kunnen nemen van klanten vanuit een oogpunt van risicobeheersing. Die risicobeheersing kan juist van ING verlangen dat zij de financieringsrelatie doorzet.

## 6.5 De aanpak van ING is dynamisch

292. De aanpak van ING is op meerdere manieren en om meerdere redenen dynamisch. ING bespreekt hier twee redenen.
293. Ten eerste, zoals in hoofdstuk 5 hiervoor toegelicht, bestaat voor de transitie naar netto-nul in 2050 geen eenduidig pad voor de samenleving als zodanig, laat staan voor specifieke sectoren of zelfs individuele ondernemingen. Technologische, (geo)politieke, wetenschappelijke en toezichtrechtelijke ontwikkelingen hebben een grote invloed op het werkelijke pad en de door ING gemodelleerde transitiepaden. Inspelend op deze ontwikkelingen, en om te blijven voldoen aan veranderende wetgeving, werkt ING continu aan het verbeteren van haar klimaataanpak. Zo actualiseert ING de in Terra gehanteerde transitiepaden bijvoorbeeld periodiek om aansluiting te blijven houden bij de klimaatwetenschap.<sup>461</sup> Daarbij is (uiteraard) ook relevant hoe die zich verhouden tot de realiteit. Als omstandigheden veranderen, of, bijvoorbeeld, risicobeheersing dat van ING vergt, dan zal ING haar aanpak daarop moeten afstemmen. ING's huidige aanpak is dus een resultante van een doorlopende ontwikkeling van haar beleid.

<sup>459</sup> ING's CTP Assessment Methodology (Productie ING-188), p. 13.

<sup>460</sup> Dit is in lijn met relevante *guidance*. Zie OESO Corporate Lending and Securities Underwriting (Productie MD-235), p. 51-52; UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 11: "*Banks should support the necessary transition in the real economy through client engagement [...]*"; GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 62: "*[...] and, as a last resort, cessation of the relationship either as a service or product provider, or opting to divest*".

<sup>461</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 370.

294. Ten tweede heeft ING de ambitie haar klimaataanpak steeds te verbeteren. Mochten inzichten zich ontwikkelen over de rol van banken in de klimaattransitie, dan kan dat leiden tot een aanpassing van de aanpak van ING.

## 6.6 ING's klimaataanpak in verhouding tot andere banken en actoren in de klimaattransitie

295. ING heeft vertrouwen in de kwaliteit van haar klimaataanpak. Dat vertrouwen is bevestigd door een externe validatie van SBTi, en ook door naar de klimaataanpak van andere banken te kijken.<sup>462</sup> ING noemt enkele voorbeelden.
296. Een eerste voorbeeld voert ver terug in de tijd. Vier organisaties, waaronder Milieudefensie, deden in mei 2017 bij het NCP een melding over een mogelijke schending door ING van de OESO-richtlijnen op het gebied van milieu en klimaat.<sup>463</sup> Het "NCP" is het Nederlandse *National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Het NCP behandelt meldingen van vermeende schendingen van de OESO-richtlijnen.<sup>464</sup> Na de melding in 2017 voerde ING met, onder andere, Milieudefensie, een uitgebreide dialoog over de klimaataanpak van ING. Na een proces van twee jaar concludeerde het NCP in 2019 dat partijen het over verschillende punten eens waren, waaronder dat de klimaataanpak van ING (c.q. de Terra aanpak) een innovatieve en positieve ontwikkeling was in het kader van het meten en sturen van de klimaatimpact van ING.<sup>465</sup> Het NCP constateerde verder dat banken zoals ING aanzienlijke uitdagingen kennen door het ontbreken van adequate methodologieën. Het NCP overwoog daarbij dat ING (i) haar portfolio stuurt richting de doelen van het Parijsakkoord; en (ii) zich inspant om instrumenten te ontwikkelen om emissies adequaat te meten.<sup>466</sup> Ook noteerde het NCP dat ING al in 2015 met deze inspanningen was begonnen, twee jaar voor de ingediende klacht.<sup>467</sup> Het NCP onthield zich van een inhoudelijk oordeel over de klacht, mede in het licht van de inspanningen van ING.<sup>468</sup>
297. Milieudefensie is dus ook al sinds 2017 op de hoogte van de overwegingen die ten grondslag liggen aan de klimaataanpak van ING en de uitdagingen waarmee banken zich geconfronteerd zien. Sinds 2017 heeft ING bovendien flinke inspanningen geleverd om in ieder geval een deel van die uitdagingen weg te

<sup>462</sup> Klimaatupdate ING 2025 (Productie ING-176), p. 11; ING, 'ING's climate targets validated by the Science-Based Targets initiative (SBTi)', 26 maart 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-184).

<sup>463</sup> NCP, *Final Statement. Oxfam Novib, Greenpeace Netherlands, BankTrack and Friends of the Earth Netherlands (Milieudefensie) versus ING*, 19 april 2019 ('NCP Final Statement') (Productie ING-189), p. 2.

<sup>464</sup> Art. 2 lid 2 Instellingsbesluit NCP 2014 (*Stcrt.* 2014, 19014).

<sup>465</sup> NCP Final Statement (Productie ING-189), p. 4. Zie over ING's Terra-aanpak par. 6.3.2 hiervoor.

<sup>466</sup> NCP Final Statement (Productie ING-189), p. 6.

<sup>467</sup> NCP Final Statement (Productie ING-189), p. 6.

<sup>468</sup> NCP Final Statement (Productie ING-189), p. 7.

nemen door bij te dragen aan de ontwikkelingen van instrumenten om emissies adequaat te meten, en andere methodologieën (zie randnummer 265 hiervoor).

298. Een meer recent voorbeeld is de benchmark van de World Benchmarking Alliance. Deze heeft in 2025 aan de hand van verschillende maatstaven een duurzaamheidsscore opgesteld voor 400 partijen uit de financiële sector, waaronder 150 banken.<sup>469</sup> ING kreeg de hoogste score op het onderdeel klimaat.
299. Ook in de 'ESG ratings' van MSCI, een benchmark die meet in hoeverre een onderneming bestand is tegen financieel relevante, sectorspecifieke duurzaamheidsrisico's, scoort ING de hoogst mogelijke score en zit zij in de top 13% van de gemeten banken. Ten aanzien van ING's klimaataanpak merkt MSCI op dat ING voorloopt op haar Europese *peers*.<sup>470</sup>
300. Ook in onderzoeken uit maart en oktober 2025 van onder andere 'TPI Global Climate Transition Centre' werd ING bestempeld als leidend onder meerdere mondiaal opererende banken en scoorde ING dus relatief goed ten opzichte van *peers*.<sup>471</sup>
301. In december 2025 heeft de Duitse tak van het *World Wildlife Fund* een onderzoek gepubliceerd waarin zij de duurzaamheidsprestaties van verschillende Duitse banken heeft beoordeeld. Op twee van de drie onderzochte thema's merkt het rapport de Duitse tak van ING als enige bank aan als koploper.<sup>472</sup>

## 6.7 Conclusie: ING draagt bij aan de klimaattransitie

302. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de klimaataanpak van ING. ING vindt klimaatverandering een urgent en belangrijk probleem en heeft duurzaamheid daarom tot kernonderdeel van haar strategie gemaakt.
303. ING heeft haar klimaataanpak ontwikkeld met inachtneming van haar rol en verantwoordelijkheden als GSIB en indachtig de rol die de EU-wetgever banken in de maatschappij in het algemeen, en in de transitie in het bijzonder, toebedeelt. Deze aanpak, en de erkenning en waardering die ING daarvoor krijgt, laat zien dat ING hierin oprecht handelt. ING ondersteunt dus de klimaattransitie, vanuit haar rol als bank.

<sup>469</sup> Zie de website van de World Benchmarking Alliance, 'Financial System Benchmark. Ranking. 2025. Banks' (uitdraai van 4 februari 2026) (Productie ING-190). De relevante maatstaven zijn (i) 'Strategy, governance and stewardship'; (ii) 'Respecting climate and nature'; (iii) 'Environmental footprints'; (iv) 'Inclusive finance'; en (v) 'Responsible business conduct'.

<sup>470</sup> MSCI, *ING Groep NV ESG Ratings Report*, 13 oktober 2025 (Productie ING-191), p. 6. Zie ook ING, 'Ratings' (uitdraai van 16 februari 2026) (Productie ING-192).

<sup>471</sup> TPI Global Climate Transition Centre, *State of the Banking Transition 2025*, oktober 2025 (uittreksel) (Productie ING-193), p. 8.

<sup>472</sup> WWF Deutschland, *WWF-Bankenrating 2025 - Deutsche Banken und ihr Beitrag für zukunftsfähiges Wirtschaften*, december 2025 (Productie ING-194), p. 17-18.

304. De manier van ING is uiteraard niet de enige manier. De keuzes die ING heeft gemaakt, en nog steeds maakt, zijn echter wel goed uitgedacht en in lijn met de zich ontwikkelende wetenschap en wetgeving.
305. Hoewel ING's aanpak niet relevant is voor beantwoording van de vraag of ING de plichten heeft die Milieudefensie in deze procedure stelt, hecht ING er belang aan duidelijk te maken dat de tegenstelling die Milieudefensie probeert te creëren tussen de intenties van Milieudefensie en ING, niet bestaat. In tegendeel. ING is ervan overtuigd dat de aanpak die Milieudefensie voorstaat niet de juiste is, en zeker niet de enige juiste is, en dat die zelfs onverantwoord is om te volgen. ING zal daarom in de volgende hoofdstukken verweer voeren tegen de door Milieudefensie Gevorderde Maatregelen en uitleggen dat de Beweerdelijke Rechtsplechten niet bestaan.

## DEEL III DE BEWEERDELIJKE RECHTSPLICHTEN VAN MILIEUDEFENSIE BESTAAN NIET

### 7 DE VORDERINGEN VAN MILIEUDEFENSIE

#### Kern van dit hoofdstuk

- Milieudefensie vordert dat de rechtbank ING beveelt: (i) alle mogelijk aan ING te alloceren emissies op specifieke wijze te reduceren; (ii) bepaalde klanten uit te sluiten van alle dienstverlening; en (iii) klimaatplannen op te vragen van bepaalde klanten. Milieudefensie vordert ook verklaringen voor recht, die ertoe strekken aansprakelijkheid van ING jegens Milieudefensie vast te stellen. Subsidiar stelt Milieudefensie dat andere ongeschreven normen zouden bestaan, waaruit andersluidende reductieverplichtingen zouden voortvloeien.
- Met de vorderingen stelt Milieudefensie dat ongeschreven plichten bestaan die de vorderingen precies spiegelen. Het ongeschreven recht zou precies voorschrijven hoe een bank (of enige andere persoon waarvoor de normen zouden gelden) de komende 24 jaar haar klimaatbeleid moet invullen.
- Verschillende ongeschreven normen zouden naast elkaar bestaan en cumulatieve vereisten opleggen. Voor elke Gevorderde Maatregelen dient, zowel individueel als gezamenlijk, vast komen te staan dat sprake is van een even gedetailleerde rechtsplicht.

306. In Deel I van deze CvA besprak ING context die van belang is bij de beoordeling van de vorderingen van Milieudefensie en de aangevoerde gronden daarvoor. In Deel II lichtte ING haar eigen beleid toe. In dit Deel III licht ING toe wat Milieudefensie vordert en dat de Beweerdelijke Rechtsplichten niet bestaan.

307. Dit Deel III begint met dit hoofdstuk 7 waarin ING uiteenzet wat de vorderingen van Milieudefensie zijn, en wat de verschillende elementen daarvan zijn. ING doet dat met een reden. Hoewel Milieudefensie een deel van de elementen van haar vorderingen wel bespreekt,<sup>473</sup> is zij daarbij niet uitputtend. ING zal daarom in dit hoofdstuk 7 de verschillende elementen van Milieudefensie's Beweerdelijke Rechtsplichten uiteenzetten. Voor al deze elementen geldt, zoals ING in hoofdstuk 8 hierna zal toelichten, dat deze alleen aan ING kunnen worden opgelegd als identieke ongeschreven rechtsplichten bestaan.

308. In hoofdstuk 8 zal ING vervolgens het juridisch kader schetsen waaraan de Beweerdelijke Rechtsplichten getoetst moeten worden. Dat leidt in

<sup>473</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XIV.

hoofdstukken 9, 10 en 11 tot een bespreking van de verweren van ING tegen de Beweerdelijke Rechtsplichten. ING concludeert vervolgens in hoofdstuk 12 tot afwijzing van de vorderingen van Milieudefensie.

309. ING zal in die hoofdstukken, naast algemene verweren, ook afzonderlijke verweren formuleren tegen de verschillende door Milieudefensie genoemde elementen. Alle verweren van ING richten zich dus op zowel Milieudefensie's vorderingen in hun geheel, als tegen de afzonderlijke elementen daarvan.

## 7.1 De Beweerdelijke Rechtsplichten

310. In deze procedure vordert Milieudefensie verschillende bevelen (de "**Gevorderde Bevelen**")<sup>474</sup> en verklaringen voor recht (de "**Verklaringen voor recht**").<sup>475</sup> De onderliggende rechtsplichten volgen niet uit het geschreven recht. Volgens Milieudefensie zouden ongeschreven normen de basis vormen voor de Gevorderde Bevelen en Verklaringen voor recht (de "**Beweerdelijke Rechtsplichten**"). Deze Beweerdelijke Rechtsplichten zouden verplichten tot (a) specifieke emissiereducties (de "**Reductievorderingen**"),<sup>476</sup> (b) het weigeren en beëindigen van alle dienstverlening aan verschillende bedrijven (de "**Uitsluitingsvorderingen**"),<sup>477</sup> en (c) het opvragen van klimaattransitieplannen van verschillende klanten met specifieke inhoudelijke vereisten (de "**CTP vordering**")<sup>478</sup> (alle maatregelen die Milieudefensie vordert samen: de "**Gevorderde Maatregelen**"). Subsidiair stelt Milieudefensie dat andere Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan. Alle Beweerdelijke Rechtsplichten zouden resultaatsverplichtingen zijn.<sup>479</sup>

### 7.1.1 De Gevorderde Maatregelen zijn volgens Milieudefensie rechtsplichten

311. Milieudefensie's vorderingen bevatten zeer specifieke en cumulatieve eisen. Milieudefensie meent als gezegd dat die eisen te vinden zijn in identieke ongeschreven rechtsplichten. Volgens Milieudefensie is haar manier dé enige manier hoe ING (of banken in bredere zin – dat is niet duidelijk (zie paragraaf 7.1.2 hierna)) zou moeten handelen ten aanzien van klimaatverandering. Er is volgens Milieudefensie geen enkele ruimte iets afwijkends te doen, ook niet als het doel vergelijkbaar is, een andere methode

<sup>474</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 11 en 12.

<sup>475</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 3, 9 en 10. Ten aanzien van vorderingen 3 en 10 vordert Milieudefensie dat wordt vastgesteld dat ING "*jegens Milieudefensie*" onrechtmatig zou handelen. ING gaat niet separaat in op de Verklaringen voor recht.

<sup>476</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 1-5(i), 7-10 en 12.

<sup>477</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 5(ii).

<sup>478</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 6. De term "**CTP**" verwijst naar de veelgebruikte afkorting van de Engelse term '*climate transition plan*'.

<sup>479</sup> In haar vangnetvordering, die "[z]owel primair als (meer) subsidiair" geldt, stelt Milieudefensie dat de ongeschreven normen ook "*zwaarwegende inspanningsverplichting[en]*" kunnen zijn. Zie Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 12.

effectiever zou zijn of omstandigheden over tijd wijzigen. Dat zou volgens Milieudefensie zelfs onrechtmatig zijn.

312. ING zou alleen aan Milieudefensie's visie gebonden kunnen zijn, als voor alle eisen, zowel individueel als in alle mogelijke combinaties, komt vast te staan dat die exacte eisen precies in die combinatie, ongeschreven rechtsplichten zijn. Dat vergt dat Milieudefensie voor ieder element van de Beweerdelijke Rechtsplichten, deugdelijk onderbouwt op welke gronden die bestaan.

### 7.1.2 Het is onduidelijk voor wie de Beweerdelijke Rechtsplichten gelden

313. Milieudefensie legt niet uit voor welke ondernemingen of personen de Beweerdelijke Rechtsplichten zouden gelden. Zo laat zij in het midden of de Beweerdelijke Rechtsplichten alleen zouden gelden voor (i) ING, of bijvoorbeeld ook voor (ii) alle banken of een bepaalde categorie van banken met het hoofdkantoor in Nederland; (iii) niet in Nederland gevestigde banken die wel activiteiten hebben in Nederland; (iv) niet in Nederland gevestigde en actieve banken met hoofdvestiging en activiteiten in de EU; (v) niet in de EU gevestigde banken die wel activiteiten hebben in de EU; of (vi) enige andere groep entiteiten, zoals Nederlandse pensioenfondsen en vermogensbeheerders. Milieudefensie benadrukt enkel dat ING – gelet op onder meer haar grootte en (internationale) invloed<sup>480</sup> – een "*bijzondere en grote verantwoordelijkheid*" tot het treffen van klimaatmaatregelen heeft.<sup>481</sup> De precieze relevantie van deze factoren is onduidelijk, net als in welke mate deze factoren ook leiden tot verplichtingen van anderen.<sup>482</sup>
314. Voor het vaststellen van ongeschreven rechtsplichten en een deugdelijk processueel debat, is echter wel cruciaal dat Milieudefensie specificeert wie de normadressanten van de Beweerdelijke Rechtsplichten zouden zijn. Het is ondenkbaar dat een hele reeks specifieke rechtsplichten alleen ten aanzien van ING bestaat. Dat zou willekeurig en discriminerend zijn. Milieudefensie kan dus niet achterwege houden voor wie de Beweerdelijke Rechtsplichten gelden en op grond van welke criteria dat volgens Milieudefensie wordt bepaald.

## 7.2 Reductievorderingen

315. Milieudefensie stelt dat Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan die vereisen dat ING emissies reduceert ten aanzien van (1) de ING Groep als geheel en, afzonderlijk, (2) het volledige portfolio, sectoren en daaronder vallende sub-sectoren van ING, (3) operationele, gefinancierde en gefaciliteerde

---

<sup>480</sup> Dagvaarding, nr. 10.

<sup>481</sup> Dagvaarding, nrs. 69-71.

<sup>482</sup> Dagvaarding, nrs. 939-942. Milieudefensie stelt dat ING "*een dergelijk bedrijf*" is dat een "*bovengemiddelde verantwoordelijkheid heeft*". Hoe dat leidt tot het overkoepelende absolute reductiedoel dat daar wordt besproken, is niet duidelijk.

emissies,<sup>483</sup> (4) voor ING als geheel en afzonderlijk voor individuele bedrijfsactiviteiten ((a) financieringsactiviteiten, (b) vermogensbeheeractiviteiten en (c) dienstverlening bij obligatie-uitgiften), (5) in absolute en (6) relatieve zin. De Beweerdelijke Rechtsplichten zouden daarbij voorschrijven dat de reducties plaatsvinden (7) aan de hand van specifieke reductiepaden, met specifiek voorgeschreven reductiepercentages en basisjaren, (8) met reeds voorgeschreven doelstellingen voor de komende 24 jaar en (9) op lineaire wijze. ING licht deze elementen hierna toe.

316. **Element 1: Reductievorderingen omvatten de ING Groep als geheel.** Milieudefensie stelt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten voorschrijven dat ING op overkoepelend niveau, en dus ten aanzien van de ING Groep als geheel, haar emissies reduceert (de "**Overkoepelende Reductievordering**").<sup>484</sup>
317. **Element 2: Reductievorderingen vereisen separate reducties voor ING's (a) volledige portfolio, (b) sectoren en (c) sub-sectoren.** Milieudefensie stelt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten reductieverplichtingen voorschrijven voor een selectie sectoren en sub-sectoren (de "**Sectorale Reductievorderingen**").<sup>485</sup> Deze Beweerdelijke Rechtsplichten zouden naast de Overkoepelende Reductievordering bestaan en moeten los van elkaar worden nagekomen.<sup>486</sup>
318. ING begrijpt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten met zich zouden brengen dat de gevorderde emissiereducties afzonderlijk moeten worden behaald voor hoofdsectoren en daaronder vallende sub-sectoren.
319. Ter illustratie, Milieudefensie stelt dat emissies van de hoofdsector "*Industry*" met een specifiek percentage moeten worden verminderd. Tegelijkertijd stelt Milieudefensie dat separate emissiereducties moeten plaatsvinden in de onder "*Industry*" vallende sub-sectoren "*Chemicals*", "*Iron and steel*", "*Cement*" en "*Aluminium*". Dit staat los van de Overkoepelende Reductievordering, die een algehele reductie (element 1 hiervoor) op basis van een ander transitiepad en basisjaar zou voorschrijven (element 7 hierna).

<sup>483</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten zien soms op CO<sub>2</sub>-emissies (vorderingen 1(i), 2, 5(i)(b) en 7) en soms op CO<sub>2</sub>-eq-emissies (vorderingen 1(ii), 5(i)(a)).

<sup>484</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 1, 8-10(i) en 12. Zie ook Dagvaarding, par. XIV.3.1 en nr. 906.

<sup>485</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 2-5(i), 7-9, 10(ii) en 12

<sup>486</sup> Dagvaarding, par. XIV.3.2.

320. **Element 3: Reductievorderingen omvatten operationele, gefinancierde en gefaciliteerde emissies.**<sup>487</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten zien op "operationele",<sup>488</sup> "gefinancierde",<sup>489</sup> en "gefaciliteerde"<sup>490</sup> emissies. Milieudefensie lijkt met haar vorderingen aan te willen sluiten bij de PCAF-definities voor gefinancierde en gefaciliteerde emissies. Het is ING onduidelijk hoe de verwijzing naar "*door de bank beheerd vermogen, zoals bepaald op grond van de daarvoor geldende standaarden van PCAF*" moet worden geïnterpreteerd, nu "*door de bank beheerd vermogen*" niet onder de PCAF-standaard valt.
321. Milieudefensie maakt ook keuzes met betrekking tot de reikwijdte van de Scope 3 emissies van een bank. Milieudefensie telt voor de berekening van Scope 3 emissies van ING ook de Scope 3 emissies van ING's klanten mee (dus Scope 3 van Scope 3 emissies).<sup>491</sup>
322. **Element 4: Reductievorderingen omvatten individuele bedrijfsonderdelen.** Milieudefensie stelt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten voorschrijven dat de Overkoepelende en Sectorale Reductievorderingen, zowel in absolute termen als in intensiteitstermen en ten aanzien van "*gefinancierde en gefaciliteerde emissies*", "*afzonderlijk*" moeten worden bewerkstelligd voor drie categorieën activiteiten van ING.<sup>492</sup> Milieudefensie onderscheidt activiteiten die ING (a) "*voor eigen rekening*" en (b) "*voor rekening en risico van derden*", en (c) ten aanzien van "*het faciliteren van transacties voor de uitgifte van kapitaalmarktinstrumenten*" verricht.<sup>493</sup>
323. De Beweerdelijke Rechtsplichten zouden niet alleen gelden voor ING als geheel, maar ook separaat voor verschillende bedrijfsonderdelen. Dit sluit aan bij de systematiek die Milieudefensie heeft gekozen voor haar Overkoepelende en Sectorale Reductievorderingen, waarbij alle reducties afzonderlijk en cumulatief moeten worden behaald op overkoepelend niveau, op sectoraal niveau, en op

<sup>487</sup> Dagvaarding, par. XIV.3.6.

<sup>488</sup> De term "*operationele*" is niet gedefinieerd.

<sup>489</sup> Als de term wordt gebruikt om onderscheid te maken tussen gefinancierde en gefaciliteerde emissies, zou dit betekenen "*alle Scope 3-emissies van de bank die zijn verbonden aan door de bank verstrekte leningen en door de bank beheerd vermogen, zoals bepaald op grond van de daarvoor geldende standaarden van PCAF.*" Voor zover de context dat onderscheid niet zou maken, zou de term volgens Milieudefensie betekenen "*alle Scope 3-emissies van de bank binnen de "category 15: investments" van Scope 3 Standaard bij het GHG Protocol, waaronder ook de gefaciliteerde emissies worden begrepen.*" Afhankelijk van de geschetste context, dient dus ofwel de begrenzing van PCAF te worden aangehouden ofwel de begrenzing van het GHG Protocol. Zie Dagvaarding, Begrippenlijst, p. 12.

<sup>490</sup> Voor de term "*gefaciliteerde*" sluit Milieudefensie aan bij de begrenzing die PCAF daaraan geeft: "*De Scope 3-emissies van de bank die zijn verbonden aan de activiteiten van een bank als facilitator van kapitaalmarkttransacties, zoals bepaald op grond van de daarvoor geldende standaarden van PCAF.*" Zie Dagvaarding, Begrippenlijst, p. 12.

<sup>491</sup> Dagvaarding, nr. 569: "*De "Scope 3 categorie 15"-uitstoot van banken omvat niet alleen de Scope 1- en 2-uitstoot van klanten, maar ook de Scope 3-uitstoot van klanten.*" Zie voor de definitie van Milieudefensie van Scope 1, 2 en 3 ook Dagvaarding, Begrippenlijst, p. 16.

<sup>492</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 8(i).

<sup>493</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 8(i).

sub-sectoraal niveau. Goede voortgang (of veranderende omstandigheden of inzichten in de echte wereld) in de ene categorie kan dan niet compenseren voor achterblijvende voortgang in de andere categorie. De ongeschreven rechtsplichten zouden per categorie harde grenzen aanleggen.

324. Het is overigens onduidelijk hoe de door Milieudefensie aangelegde categorisering tussen bedrijfsonderdelen zich verhoudt tot de verwijzing naar "*gefinancierde en gefaciliteerde*" emissies, nu bijvoorbeeld "*het faciliteren van transacties voor de uitgifte van kapitaalmarktinstrumenten*" uitsluitend kan verwijzen naar gefaciliteerde emissies.<sup>494</sup> ING zal in deze CvA deze vereisten daarom veelal gezamenlijk behandelen.
325. **Element 5: Reductievorderingen verplichten tot absolute reductie.** Milieudefensie stelt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten ING verplichten op absolute wijze gerapporteerde emissies te reduceren.<sup>495</sup>
326. **Element 6: Reductievorderingen verplichten tot fysieke intensiteitsreductie bovenop absolute reductie.**<sup>496</sup> Milieudefensie stelt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten ING verplichten de "*gewogen gemiddelde fysieke emissie-intensiteiten van de activiteiten van de ING Groep*" te reduceren.<sup>497</sup> Hiermee doelt Milieudefensie op een specifieke soort intensiteitsverplichting, waarbij gerapporteerde emissies worden gemeten ten opzichte van een specifieke fysieke *metric*. Andere opties die in verschillende Vrijwillige Initiatieven worden gegeven (zoals economische intensiteitsdoelstellingen<sup>498</sup>), zijn in Milieudefensie's visie dus onrechtmatig.
327. **Element 7: Reductievorderingen schrijven specifieke reductiepaden, reductiepercentages en basisjaren voor.** Milieudefensie stelt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten voor zowel de Overkoepelende als de Sectorale Reductievorderingen specifieke reductiepaden, reductiepercentages en basisjaren voorschrijven voor een bank.
- **Overkoepelende Reductievordering:** Milieudefensie stelt dat de Beweerdelijke Rechtsplicht voorschrijft dat een bank de overkoepelende CO<sub>2</sub>-emissies met 48% (2030), 65% (2035), 80% (2040) en 99% (2050) vermindert, met 2019 als basisjaar.<sup>499</sup>
  - **Sectorale Reductievorderingen:** Op sectoraal niveau zou de Beweerdelijke Rechtsplicht voorschrijven dat emissies moeten "*zijn*

<sup>494</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 8(i).

<sup>495</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 1, 2, 5(i) en 7. Zie ook Dagvaarding, par. XIV.3.1 en XIV.3.3.

<sup>496</sup> Dagvaarding, par. XIV.3.2.3.

<sup>497</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 3 en 4.

<sup>498</sup> Zie par. 5.3 hiervoor.

<sup>499</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 1. Voor CO<sub>2</sub>-eq-emissies hanteert Milieudefensie andere percentages.

*verminderd in overeenstemming met het beperken van de opwarming van de aarde tot 1,5°C*.<sup>500</sup> Dat zou "ten minste" met zich brengen dat de reductiepercentages opgenomen in een door Milieudefensie opgestelde tabel moeten worden behaald, met 2022 als basisjaar. Die percentages zijn gebaseerd op verschillende onderdelen van het IEA NZE scenario, waarbij soms gebruik wordt gemaakt van het wereldwijde model en soms van het "advanced economies" model.<sup>501</sup> Het is onduidelijk of Milieudefensie meent dat haar ongeschreven rechtsplicht vereist dat de door Milieudefensie genoemde percentages worden behaald, of dat een beperking van de wereldwijde temperatuurstijging tot 1,5 °C moet worden behaald.

- **Fossiele sector:** Ten aanzien van "*activiteiten in de fossiele sector*" gelden volgens Milieudefensie andere ongeschreven rechtsplichten.<sup>502</sup> Voor de "*fossiele sector*" zou een Beweerdelijke Rechtsplicht bestaan die verschillende specifieke reductiepercentages voorschrijft (naast de algemene 1,5 °C verplichting) voor Scope 1 en 2 CO<sub>2</sub>-eq-emissies en Scope 3 CO<sub>2</sub>-emissies van klanten van een bank. Milieudefensie stelt dat dit aansluit bij het IEA NZE scenario. Het is ING onduidelijk hoe Milieudefensie tot de verschillende percentages is gekomen. Ook is onduidelijk hoe Milieudefensie tot haar definitie van "*fossiele sector*" is gekomen. In elk geval geldt dat Milieudefensie's ongeschreven norm ziet op de Scope 3 emissies van een onderneming "*in de fossiele sector*" inclusief een voor die "*fossiele sector*" geldend reductiepercentage, terwijl dat emissies zijn van bedrijven in verschillende sectoren met verschillende reductiepercentages.

328. **Element 8: Reductievorderingen bevatten specifieke verplichtingen voor jaren 2030, 2035, 2040 en 2050.** Milieudefensie stelt dat de reductieverplichtingen van ING vastliggen voor de jaren 2030, 2035, 2040 en 2050.<sup>503</sup>

329. **Element 9: Reductievorderingen verplichten tot lineaire reductie.** Milieudefensie stelt dat de ongeschreven normen voorschrijven dat de te behalen reducties elk jaar "*lineair of sneller*" moeten worden bewerkstelligd.<sup>504</sup>

### 7.3 Uitsluitingsvorderingen

330. Volgens Milieudefensie bestaan ook ongeschreven normen die voorschrijven dat ING (1) alle "*financiering en facilitering*" (2) aan ondernemingen, al dan niet via

<sup>500</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 2, 3, 4, 5(i), 7 en 10.

<sup>501</sup> Zie ook Dagvaarding, par. XIV.3.3 en XIV.3.4.

<sup>502</sup> Zie ook Dagvaarding, par. XIV.3.2.4 en XIV.3.5.

<sup>503</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 1, 2, 3, 4 en 5(i).

<sup>504</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 8(ii). Zie ook Dagvaarding, par. XIV.3.7.

een groepsmaatschappij, betrokken bij "Nieuwe Fossiele Projecten", (3) binnen drie (bij nieuwe dienstverlening)<sup>505</sup> of twaalf (alle bestaande dienstverlening)<sup>506</sup> maanden moet weigeren of beëindigen. De Beweerdelijke Rechtsplichten houden geen rekening met het doel van de relevante dienstverlening.

331. **Element 1: Uitsluitingsvorderingen zien op alle "financiering en facilitering"**. Milieudefensie stelt dat de ongeschreven norm ziet op "*financiering en facilitering*". Onder financiering vallen volgens Milieudefensie "[a]lle geldverstrekingen die ING ten gunste van klanten of investee companies verricht of (mede) mogelijk maakt in haar hoedanigheid van leningverstrekker, facilitator van kapitaalmarkttransacties of vermogensbeheerder".<sup>507</sup> De term "*facilitering*" is niet gedefinieerd. Wel stelt Milieudefensie dat zij onder "*financiering*" ook activiteiten schaaft waarbij geen sprake is van financiering door een bank, maar waarbij sprake zou zijn van een "*meerzijdige financiële intermediatie-functie*".<sup>508</sup> Milieudefensie stelt in het kader van haar Uitsluitingsvorderingen ook dat "*andersoortige ondersteuning*" eveneens zou moeten stoppen.<sup>509</sup> ING begrijpt het daarom zo dat Milieudefensie meent dat de ongeschreven norm voorschrijft dat alle dienstverlening van een bank zou moeten worden uitgesloten aan de desbetreffende klanten, los van de vraag of sprake is van daadwerkelijke financiering.
332. **Element 2: Uitsluitingsvorderingen zien op elke mogelijke betrokkenheid bij "Nieuwe Fossiele Projecten"**. De Beweerdelijke Rechtsplichten gaan uit van een breed begrip van 'betrokkenheid'. ING zou "*op geen enkele manier*" betrokken mogen zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten".<sup>510</sup> Onder "Nieuwe Fossiele Projecten" verstaat Milieudefensie "*Projecten voor de exploratie naar nieuwe olie- en gasvelden, projecten voor de winning van olie en gas uit nieuwe velden, projecten voor de winning van kolen uit nieuwe kolenmijnen en projecten voor de uitbreiding van bestaande kolenmijnen.*"<sup>511</sup>
333. Wat 'betrokkenheid' precies omvat is onduidelijk. ING begrijpt de vordering zo dat het niet uitmaakt op welke wijze een entiteit betrokken zou zijn bij een Nieuw Fossiel Project. Elke betrokkenheid rechtvaardigt volgens Milieudefensie dus uitsluiting van alle dienstverlening door ING. Daaronder zou bijvoorbeeld ook de leverancier van computers van een nieuw gasveld vallen, maar mogelijk ook een staat die een dergelijk project heeft goedgekeurd. Daarbij komt dat ook voldoende is als enige groepsmaatschappij van een klant van ING betrokken zou

<sup>505</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 5(ii)(a).

<sup>506</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 5(ii)(b).

<sup>507</sup> Dagvaarding, Begrippenlijst, p. 12. Milieudefensie voegt daaraan toe: "*tenzij uit de context waarin de term wordt gebruikt uitdrukkelijk anders volgt, één en ander zoals nader beschreven in hoofdstuk X.2.2*".

<sup>508</sup> Dagvaarding, nr. 565.

<sup>509</sup> Dagvaarding, nr. 1043.

<sup>510</sup> Dagvaarding, nr. 1043.

<sup>511</sup> Dagvaarding, Begrippenlijst, p. 14.

zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten".<sup>512</sup> Overigens zien de Uitsluitingsvorderingen ook op situaties waarbij een onderneming "*voornemens is [...] in de toekomst nog*" een Nieuw Fossiel Project goed te keuren.<sup>513</sup>

334. **Element 3: Uitsluiting moet plaatsvinden binnen drie of twaalf maanden.** De Beweerdelijke Rechtsplechtigheden zouden voorschrijven dat binnen drie maanden na het vonnis zou moeten worden gestopt met nieuwe dienstverlening, en binnen twaalf maanden met alle bestaande dienstverlening.

#### 7.4 CTP vordering

335. Volgens Milieudefensie bestaat een ongeschreven norm die voorschrijft dat ING (1) jaarlijks CTPs opvraagt van (2) "*grote zakelijke klanten*", waarbij (3) dat plan moet bevatten: (a) een toelichting hoe de klant bijdraagt aan het bereiken van netto-nul, (b) gekwantificeerd inzicht in Scope 1, 2 en 3 emissies en de ontwikkeling daarvan voor de jaren 2030, 2035, 2040 en 2050 (c) in termen van absolute emissies en emissie-intensiteit.<sup>514</sup> Milieudefensie definieert niet wat "*grote zakelijke klanten*" zijn. In januari 2024 sloot zij ten aanzien van die definitie aan bij het toepassingsbereik van de CSRD,<sup>515</sup> maar dat doet zij in haar Dagvaarding niet.

#### 7.5 De (meer) subsidiaire ongeschreven normen van Milieudefensie

336. Milieudefensie stelt, subsidiair, dat een ongeschreven norm bestaat die een alternatieve absolute reductieverplichting aan ING op zou leggen, die van toepassing is op sectoraal en sub-sectoraal niveau.<sup>516</sup> Die ongeschreven norm zou uitgaan van basisjaar 2023 (in plaats van 2019 en 2022), en zou verplichten tot het volgen van een jaarlijks bijgewerkt lineair reductiepercentage van het IEA. Milieudefensie vordert daarbij een bevel.
337. Daarnaast stelt Milieudefensie subsidiair dat een ongeschreven norm bestaat die ING zou verplichten op overkoepelend niveau absolute emissiereducties te bewerkstelligen in overeenstemming met het 1,5 °C doel.<sup>517</sup> Milieudefensie vordert daarbij geen bevel, maar een verklaring voor recht.
338. Meer subsidiair vordert Milieudefensie dat de rechtbank eventueel lagere reductiepercentages of hogere gewogen gemiddelde fysieke

<sup>512</sup> Dagvaarding, nr. 1044.

<sup>513</sup> Dagvaarding, nr. 1044.

<sup>514</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 6.

<sup>515</sup> Brief van Milieudefensie aan ING d.d. 19 januari 2024 (Productie MD-019), p. 6.

<sup>516</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 7. Zie ook Dagvaarding, par. XIV.3.8.

<sup>517</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 10.

emissie-intensiteiten toewijst dan in het petitum opgenomen, of enige andere combinatie van voorgaande vorderingen.<sup>518</sup>

## **7.6 Conclusie: Milieudefensie heeft een web van vorderingen geformuleerd met vele (combinaties van) sub-elementen**

339. De Beweerdelijke Rechtsplichten van Milieudefensie zijn, zoals hiervoor toegelicht, omvangrijk en specifiek. De verschillende gedetailleerde vereisten zijn bovendien cumulatief. Milieudefensie benadrukt dat de verschillende ongeschreven normen "*naast elkaar*" bestaan.<sup>519</sup>
340. Gelet op de mate van detail en de striktheid van de Beweerdelijke Rechtsplichten, is duidelijk dat volgens Milieudefensie maar één weg naar Rome bestaat ten aanzien van de klimaatmitigatieverplichtingen van ING, en andere ondernemingen voor wie deze zouden gelden (c.q. andere normadressaten).
341. In deze procedure ligt dus de vraag voor of de vele, specifieke, eisen, en combinaties van die eisen van Milieudefensie inderdaad allemaal, zowel individueel als gezamenlijk, onderdeel zijn van het ongeschreven recht, en ING daartoe dus verplichten. Dat is niet het geval, zoals ING hierna in hoofdstukken 8 tot en met 12 zal bespreken.
342. Milieudefensie bespreekt in hoofdstukken XIV.4 en XV van de Dagvaarding dat ING aan deze eisen zou kunnen voldoen, respectievelijk dat ING daar nu niet aan voldoet. Beide aspecten zijn niet relevant voor de vraag of de Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan. Zoals blijkt uit hoofdstuk 6, heeft ING bovendien een fundamenteel andere opvatting dan Milieudefensie over hoe een bank bijdraagt aan de klimaattransitie en dus aan vermindering van uitstoot naar de atmosfeer. De bespreking van de mate waarin ING niet voldoet aan de eisen van Milieudefensie, is niets anders dan appels met peren vergelijken. Milieudefensie eist dat ING gerapporteerde emissies op papier verlaagt terwijl ING met haar aanpak beoogt de klimaattransitie te ondersteunen met als doel vermindering van werkelijke uitstoot.

---

<sup>518</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 12.

<sup>519</sup> Dagvaarding, nr. 907.

## 8 HET JURIDISCH BEOORDELINGSKADER VOOR ONGESCHREVEN NORMEN

### Kern van dit hoofdstuk

- Milieudefensie probeert in deze procedure algemene ongeschreven rechtsregels te laten vaststellen. Haar Beweerdelijke Rechtsplichten zijn niet op ING toegespitst en vloeien niet voort uit enige ING-specifieke omstandigheid, noch uit enige andere gevalsspecifieke omstandigheid.
- Tussen partijen staat vast dat de algemene regels van Milieudefensie niet in het geschreven recht te vinden zijn. De vorderingen van Milieudefensie kunnen dus enkel toegewezen worden als zij een basis vinden in algemene, geldende, regels van ongeschreven recht.
- Het bestaan van algemene regels van ongeschreven recht kan niet zomaar worden aangenomen. Algemeen geldende ongeschreven rechtsnormen bestaan in ieder geval niet als ze (i) conflict opleveren met het bestaande wettelijk kader en rechtspolitieke keuzes behelzen; (ii) onvoldoende kenbaar zijn of niet zijn gebaseerd op een hoge mate van consensus; en (iii) onvoldoende effectief zijn of geen evenredige oplossing bieden voor het te reguleren probleem.
- Het hiervoor genoemde kader voor het aanvaarden van algemeen geldende ongeschreven rechtsnormen kan niet worden ontweken met een beroep op de zorgvuldigheidsnorm uit artikel 6:162 BW. Die bepaling is niet bedoeld om zomaar algemeen geldende regels in te voeren die de keuzes van de wetgever ondermijnen, onvoldoende kenbaar zijn, niet zijn gebaseerd op een hoge mate van consensus, ineffectief of niet proportioneel zijn. Ook bij toepassing van artikel 6:162 BW dient de rechter aan de hand van bovengenoemde kaders te beoordelen of de Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan.
- Milieudefensie beroept zich op de gevaarzettingsteorie. Die leer wordt echter enkel toegepast in zeer specifieke individuele gevaarzettingssituaties, en niet in procedures waarin algemene ongeschreven rechtsplichten worden gesteld om een collectief veroorzaakt mondiaal gevaar dat collectief handelen vergt, te adresseren. In ieder geval kan ook in het kader van de gevaarzettingsteorie, als die al zou gelden, het bovengenoemde kader voor het aanvaarden van algemeen ongeschreven rechtsplichten niet worden omzeild.

343. In hoofdstuk 7 hiervoor zette ING de maatregelen uiteen die Milieudefensie vordert en die volgens Milieudefensie juridisch afdwingbare rechtsplichten van ING behelzen. ING and Milieudefensie zijn het erover eens dat de Beweerdelijke Rechtsplichten waar die vorderingen op zijn gebaseerd, niet in een (geschreven) wet zijn opgenomen of daaruit voortvloeien. Volgens Milieudefensie volgen de

Beweerdelijke Rechtsplichten uit het ongeschreven recht. In dit hoofdstuk bespreekt ING het kader op basis waarvan het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten dient te worden beoordeeld. ING bespreekt eerst dat Milieudefensie probeert algemene, ongeschreven, rechtsregels te laten vaststellen (paragraaf 8.1); vervolgens licht zij toe dat aan ongeschreven recht diverse eisen worden gesteld (paragraaf 8.2); en tot slot dat Milieudefensie deze eisen niet kan omzeilen door te stellen dat de Beweerdelijke Rechtsplichten volgen uit artikel 6:162 BW (paragraaf 8.3).

### **8.1 Milieudefensie probeert algemene ongeschreven rechtsregels te laten vaststellen**

344. ING heeft hiervoor in hoofdstuk 7 toegelicht dat de Beweerdelijke Rechtsplichten uiteenvallen in gedetailleerde verplichtingen die het beleid van een ongedefinieerde groep normadressaten vastleggen voor de komende 24 jaar. Daarmee probeert Milieudefensie algemene ongeschreven regels vast te laten stellen die het karakter van wetgeving hebben. Het gaat niet om het oplossen van een rechtstekort in een specifieke situatie die afhankelijk is van de omstandigheden van het geval.
345. De Beweerdelijke Rechtsplichten beogen een collectief goed en een collectief, mondiaal, systemisch probleem te reguleren, namelijk het beperken van klimaatverandering.<sup>520</sup> Het gaat om meerdere context-agnostische beweerdelijke verplichtingen, waarmee *in abstracto* keuzes worden gemaakt over hoe ondernemingen de komende 24 jaar zouden moeten handelen. Dit zijn politieke keuzes en geen gevalsspecieke afwegingen. Immers, Milieudefensie haalt geen ING-specifieke omstandigheden aan. Milieudefensie stelt bijvoorbeeld dat ING een grote, Westerse, onderneming is.<sup>521</sup> Dat geldt echter niet enkel voor ING; daar zijn er vele van. Alle omstandigheden die Milieudefensie aan ING relateert, zijn geen 'ING-omstandigheden', maar zijn algemene omstandigheden. Dat die algemene omstandigheden ook op ING van toepassing zijn, maakt de situatie niet gevalsspecifiek. Het betekent alleen dat Milieudefensie algemene omstandigheden inroept die naast vele andere rechtssubjecten, ook op ING slaan.
346. De vorderingen zijn ook geenszins gevalsspecifiek. Het petitum heeft geen enkel verband met ING-specifieke omstandigheden. De reductiepercentages die Milieudefensie vordert, ontleent zij aan het IPCC en het IEA NZE scenario. Dit zijn percentages die het IPCC en het IEA hebben gemodelleerd voor de gehele wereld en waarbij geen enkele relevantie toekomt aan de samenstelling van ING's leningportefeuille en diensten. Het peiljaar heeft niets ING-specifiek,

---

<sup>520</sup> Dagvaarding, hoofdstuk I.

<sup>521</sup> Dagvaarding, nrs. 938-940 en 943.

evenmin als de lineaire reductie of de reikwijdte van de vordering (beweerdelijk geldend voor *alle* activiteiten van ING en *al* haar gerapporteerde emissies).

347. De rechtbank wordt gevraagd om in zijn algemeenheid vast te stellen dat ondernemingen de verplichting opgelegd moeten krijgen om de aan hen gealloceerde en door hen gerapporteerde emissies in absolute zin én op basis van intensiteit te verlagen. De rechtbank zou daarbij ook in zijn algemeenheid moeten voorschrijven dat die verplichtingen voor de komende 24 jaar vaststaan, wat er ook gebeurt in de wereld, en ongeacht de samenstelling van de portfolio van ING in het peiljaar en op het moment van een uitspraak.
348. Daarnaast zou de rechtbank moeten vaststellen met welke bedrijven ondernemingen wel en geen zaken mogen doen. Als een onderneming op enige wijze 'betrokken' is bij "Nieuwe Fossiele Projecten", meent Milieudefensie dat de rechtbank in zijn algemeenheid alle dienstverlening daaraan moet verbieden.
349. Dezelfde vorderingen zouden dus ingestoken kunnen worden tegen elke bank, elk pensioenfonds, elke vermogensbeheerder, en in essentie tegen elke entiteit in Nederland. Ondanks dat Milieudefensie stelt dat wel te doen door een "*sleutelrol*" voor banken te aan te voeren, geeft zij er in haar benadering geen werkelijke rekenschap van dat ING een bank is, en daarmee wezenlijk anders is dan een (niet-financieel) bedrijf dat in de reële economie opereert.<sup>522</sup> Al in de inleiding stelt Milieudefensie financiers, waaronder banken, gelijk aan ondernemingen in de reële economie en stelt dat uitstoot onmogelijk was geweest zonder financiering.<sup>523</sup> Volgens Milieudefensie is een bank dus in gelijke mate verantwoordelijk voor uitstoot als de klant die daadwerkelijke broeikasgassen uitstoot en Milieudefensie plakt vorderingen op ING als bank die zij in gelijke zin instelde tegen Shell.<sup>524</sup>
350. Het feit dat Milieudefensie algemene rechtsregels vastgesteld wil krijgen, blijkt niet alleen uit de Dagvaarding, maar ook uit haar verdere uitlatingen. Op haar website schrijft zij bijvoorbeeld dat de Beweerdelijke Rechtsplichten gelden voor "*de hele sector*". Ook blijkt dat Milieudefensie meent dat het wettelijke kader

---

<sup>522</sup> Dagvaarding, par. X.3.

<sup>523</sup> Dagvaarding, nr. 6 e.v.

<sup>524</sup> Zie Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*).

tekortschiet en deze procedure een signaal kan zijn voor politici om "*betere wetten*" te maken:<sup>525</sup>

#### **16. HEEFT DEZE RECHTSAAK OOK INVLOED OP ANDERE BANKEN?**

Uiteraard zullen banken, verzekeraars en pensioenfondsen meekijken. Want als wij deze Klimaatzaak tegen ING winnen, zetten we een voorbeeld voor andere banken (en pensioenfondsen en verzekeraars). Wat voor ING geldt, geldt namelijk voor de hele sector.

Dat geeft niet alleen een signaal naar banken maar ook naar politici die uiteindelijk betere wetten moeten maken. Zo zorgen we er met z'n allen voor dat uiteindelijk de hele sector in lijn is met het klimaatakkoord van Parijs.

351. Milieudefensie bevestigt ook in haar jaarplan voor 2026 dat het doel van haar klimaatrechtszaken is dat haar regels "*als nieuwe norm kunnen gaan gelden*" en dat zij druk wil zetten op het volledige ecosysteem:<sup>526</sup>

- We voeren strategische rechtszaken tegen de grootste vervuilers die internationale precedentwaarde hebben (als nieuwe norm kunnen gaan gelden).
- We voeren tegelijkertijd druk op hun ecosysteem. Dat doen we onder andere door het aanspreken van banken, verzekeraars, accountants, aandeelhouders, toezichthouders, en houden hen verantwoordelijk.

352. Milieudefensie wil dus ongeschreven wetten voor de hele financiële sector voorgeschreven krijgen. Milieudefensie vraagt de rechtbank dergelijke, nieuwe, pseudowetgeving vast te stellen en antwoord te geven op (rechts)vragen over algemene wetgevings-, beleids- of rechtspolitieke kwesties. Het gaat in deze procedure dus niet om gevalsspecifieke normen die een concreet rechtstekort adresseren. Met andere woorden, het gaat niet om een situatie die de wetgever, vanwege de zeer gevalsspecifieke aard, niet van tevoren heeft kunnen regelen. Integendeel, het gaat om algemene, brede en vergaande normen die de komende 24 jaar nauwgezet voorschrijven hoe een bank dient te handelen op een onderwerp dat en een situatie die de wetgever weldegelijk kan adresseren.<sup>527</sup>

<sup>525</sup> Milieudefensie, 'Veelgestelde vragen over onze klimaatzaak tegen ING' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-195), onder vraag 16.

<sup>526</sup> Milieudefensie, *Jaarplan 2026, 2026* (uittreksel) (Productie ING-196), p. 10. Zie ook Milieudefensie, *Algemeen beleidsplan Milieudefensie 2025-2030*, 17 juni 2025 (uittreksel) (Productie ING-197), p. 6: "*Met al deze acties beïnvloeden we de publieke opinie en zo verschuiven we stap voor stap de maatschappelijk [sic] norm.*", zo ook p. 13-14.

<sup>527</sup> Dagvaarding, nr. 1015. Dit blijkt ook wel uit het feit dat Milieudefensie in algemene zin meent dat uit bronnen volgt welke reducties er mondiaal of per onderneming nodig zijn. Milieudefensie spitst dit niet toe op ING. Zie Dagvaarding, nrs. 493-494, 519, 551, 698, 915, 933, 956, 992, 1015, 1051-1052.

353. En dat over een onderwerp waarover al wél wetgeving is uitgevaardigd op basis van zeer gedetailleerde onderliggende beleidskeuzes en waarover rechters in meerdere procedures hebben geoordeeld dat de wetgever hier ruime beleidsvrijheid en een *wide margin of appreciation* toekomt.<sup>528</sup> Dit is in Deel I van deze CvA al aan de orde geweest en licht ING in hoofdstuk 9 hierna verder toe.
354. Wil Milieudefensie dus de Beweerdelijke Rechtsplichten laten bevestigen door de rechter, dan zullen die, gezien hun algemene aard, aan specifieke eisen voldoen. ING bespreekt deze in paragraaf 8.2.

## 8.2 Aan ongeschreven recht worden specifieke eisen gesteld

355. Ongeschreven recht 'ontstaat' niet. Zoals Milieudefensie aanhaalt, stelt A-G Valk dat: "*de rechter [niet] in het luchtledige opereert of zijn subjectieve opvatting over wat 'hoort' tot recht verheft*".<sup>529</sup> Deze notie, dat in een democratische rechtstaat een mening van een deel van de bevolking niet via de rechter tot wet kan worden verheven volgt ook uit artikel 11 Wet AB: "*De regter moet volgens de wet regt spreken: hij mag in geen geval de innerlijke waarde of billijkheid der wet beoordelen*". Artikel 12 Wet AB voegt daaraan toe: "*Geen regter mag bij wege van algemeene verordening, dispositie of reglement, uitspraak doen in zaken welke aan zijne beslissing onderworpen zijn.*" Ook daaruit volgt dat rechters niet "*zelf recht 'scheppen'*".<sup>530</sup>
356. Dit betekent niet dat de rechter geen rechtsvormende taak toekomt. De rechter heeft de bevoegdheid onduidelijke of onvolledige regelgeving te interpreteren. Ook kunnen in bepaalde gevallen 'leemten' in de wet worden aangevuld met ongeschreven recht dat de rechter vaststelt. De rechter blijft dan 'volgens de wet' rechtspreken.<sup>531</sup> De rechter stelt dan immers reeds bestaande ongeschreven normen vast. Die normen bestaan echter slechts als: (i) zij niet indruisen tegen het bestaande wettelijke kader en geen rechtspolitieke keuzes behelzen;<sup>532</sup> (ii) een voldoende mate van consensus bestaat over het bestaan en de juridische

<sup>528</sup> HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 8.2.1-8.2.7; EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen*), r.o. 543; Rb. Den Haag 28 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1344 (*Greenpeace/De Nederlandse staat*), r.o. 10.21.

<sup>529</sup> Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412 (*IS-expatriates*), par. 6.1. Zie in dit verband ook H.J. Rossel, 'De verkeersopvatting', in T. Hartlief e.a. (red.), *CJHB (Brunner-Bundel)*, 1994 (uittreksel) (Productie ING-198), p. 342; K.J.O. Jansen, 'Verkeersopvattingen en particuliere regelgeving', *NTBR 2020/5* ('Jansen 2020') (Productie ING-199), par. 2.1; J.L. Smeehuijzen, 'Hoe oordeelt de feitenrechter over strijd met de maatschappelijke betamelijkheid in de zin van art. 6:162 lid 2 BW', *VR 2017/125* ('Smeehuijzen 2017') (Productie ING-200), p. 351.

<sup>530</sup> M.E. Bruning, *De rechtsvormende taak van de civiele rechter. Over belangenbescherming in burgerlijke en handelszaken door rechtspraak 'volgens de wet' en naar billijkheid in een meerlagige rechtsorde*, 2025 (uittreksel) ('Bruning 2025') (Productie ING-201), p. 227.

<sup>531</sup> Bruning 2025 (Productie ING-201), p. 444.

<sup>532</sup> Zoals in de Hoge Raad in het hierna te bespreken *Arbeidskostenforfait* arrest heeft overwogen, dienen rechters in "*gevallen echter waarin verschillende oplossingen denkbaar zijn en de keuze daaruit mede afhankelijk is van algemene overwegingen van overheidsbeleid of belangrijke keuzes van rechtspolitieke aard*", de keuze in beginsel aan de wetgever te laten. Zie HR 12 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2756, (*Arbeidskostenforfait*), r.o. 3.15.

afdwingbaarheid van die normen; en (iii) de ongeschreven normen effectief zijn en een evenredige oplossing bieden voor het 'probleem' dat het beoogt te adresseren. ING licht dit in de volgende paragrafen nader toe.

### 8.2.1 Geen conflict met het wettelijk stelsel of rechtspolitieke keuzes

357. De verhouding tussen het ongeschreven en het geschreven recht is veelvuldig aan de Hoge Raad voorgelegd. Samengevat volgt uit die uitspraken dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat ongeschreven normen (1) moeten passen in het wettelijk stelsel; (2) niet mogen indruisen tegen keuzes van de wetgever; en (3) in beginsel geen rechtspolitieke keuzes mogen omvatten.

#### (1) *Ongeschreven normen moeten passen in het bestaande wettelijke stelsel*

358. Ongeschreven recht moet voldoende duidelijk volgen uit het geschreven wettelijk stelsel, en dat stelsel niet aantasten. Als verschillende oplossingen denkbaar zijn, zal de wetgever een keuze moeten maken. Noch een maatschappelijk gevoelde behoefte om het wettelijk stelsel te corrigeren, noch de mogelijkheid te kunnen voorzien in effectieve rechtsbescherming, doen hieraan af.

359. In het arrest *Quint/Te Poel* oordeelde de Hoge Raad dat "*in gevallen die niet bepaaldelijk door de wet zijn geregeld*", een oplossing moet worden gekozen die past in het stelsel van de wet en aansluit bij de wél bij wet geregelde gevallen:

*"[...] dat uit deze woorden [artikel 1269 (oud) BW] immers geenszins volgt, dat elke verbintenis rechtstreeks op enig wetsartikel moet steunen, doch daaruit slechts mag worden afgeleid, dat in gevallen die niet bepaaldelijk door de wet zijn geregeld, de oplossing moet worden aanvaard, die in het stelsel van de wet past en aansluit bij de wél in de wet geregelde gevallen."*<sup>533</sup>

360. In het *Arbeidskostenforfait*-arrest zag de Hoge Raad zich geconfronteerd met een rechtstekort als gevolg van een discriminatoire fiscale regeling. De vraag was of de rechter daarin zelf kon voorzien door alsnog een extra-aftrek toe te kennen, zonder dat daarvoor een wettelijke basis was. De Hoge Raad oordeelde dat de rechter zelf in het rechtstekort kon voorzien, mits "*voldoende duidelijk*" uit het wettelijk stelsel volgt hoe dat dient te gebeuren:

---

<sup>533</sup> HR 30 januari 1959, ECLI:NL:HR:1959:AI1600 (*Quint/Te Poel*). Zie ook HR 28 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1046, r.o. 3.6.8: "*Het past in het stelsel van de wet en sluit aan bij de in de wet geregelde gevallen om de gevolgen van een beroep op dwaling op de hiervoor beschreven wijze te beperken.*" Deze voorwaarde geldt als vaste rechtspraak en verkleint volgens P-G Langemeijer en A-G Wissink de kans op botsingen binnen de trias politica. Zij overwogen in hun conclusie voor het Urgenda-arrest dat in gevallen waar "*de Nederlandse rechter [...] naar een oplossing [zoekt] die past in het stelsel van de wet en aansluit bij de wél in de wet geregelde gevallen [...] de kans op botsingen binnen de trias politica gering [is].*" Zie conclusie P-G Langemeijer en A-G Wissink 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 (*Urgenda*), par. 5.22. Zie ook conclusie A-G Assink 8 mei 2020, ECLI:NL:PHR:2020:450, par. 3.52.

*"Dat doet de vraag rijzen of de rechter de effectieve rechtsbescherming kan bieden door op andere wijze in het door de regeling veroorzaakte rechtstekort te voorzien dan wel of hij zulks vooralsnog aan de wetgever dient over te laten. In zodanige situaties dienen, met inachtneming van de aard van het rechtsgebied waar de vraag rijst, twee belangen tegen elkaar afgewogen te worden. Voor het zelf in het rechtstekort voorzien pleit dat de rechter daardoor aan de belanghebbende direct een effectieve bescherming kan bieden, maar ertegen pleit dat in de gegeven staatsrechtelijke verhoudingen de rechter bij zulk ingrijpen in een wettelijke regeling een terughoudende opstelling past.*

*Deze afweging zal in het algemeen ertoe leiden dat de rechter aanstonds zelf in het rechtstekort voorziet indien zich uit het stelsel van de wet, de daarin geregelde gevallen en de daaraan ten grondslag liggende beginselen, of de wetsgeschiedenis, voldoende duidelijk laat afleiden hoe zulks dient te geschieden."*<sup>534</sup>

361. In hetzelfde arrest overwoog de Hoge Raad dat de keuze aan de wetgever is als verschillende oplossingen denkbaar zijn en de keuze daartussen afhankelijk is van overheidsbeleid en rechtspolitieke keuzes:

*"In gevallen echter waarin verschillende oplossingen denkbaar zijn en de keuze daaruit mede afhankelijk is van algemene overwegingen van overheidsbeleid of belangrijke keuzes van rechtspolitieke aard moeten worden gemaakt, is aangewezen dat de rechter die keuze vooralsnog aan de wetgever laat, zulks zowel in verband met de in 3.14 bedoelde staatsrechtelijk gewenste terughoudendheid van de rechter als wegens zijn beperkte mogelijkheden op dit gebied."*<sup>535</sup>

362. De Hoge Raad herhaalde in een arrest over het toestaan van huwelijken tussen paren van gelijk geslacht op Curaçao dat de rechter zich terughoudend dient op te stellen bij het ingrijpen in het wettelijk stelsel. De Hoge Raad betrok in zijn oordeel dat het hof overwoog, en niet was bestreden in cassatie, dat de rechterlijke ingreep technisch niet gecompliceerd was en niet afhankelijk was van verder te maken keuzen van politieke aard.<sup>536</sup>

363. In het *Taxibus*-arrest heeft de Hoge Raad verduidelijkt dat een maatschappelijk gevoelde behoefte om het wettelijk stelsel te corrigeren, rechterlijk ingrijpen niet zonder meer rechtvaardigt:

*"Niet uitgesloten is dat het wettelijk stelsel onvoldoende tegemoet komt aan de maatschappelijk gevoelde behoefte om aan degenen die in hun leven de ernstige gevolgen moeten ondervinden van het overlijden van een persoon tot wie zij - zoals hier - in een affectieve relatie hebben gestaan, enige vorm van genoegdoening te verschaffen. Het gaat echter de rechtsvormende taak van de rechter te buiten te dezer zake in*

---

<sup>534</sup> HR 12 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2756, (*Arbeidskostenforfait*), r.o. 3.14-3.15.

<sup>535</sup> HR 12 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2756, (*Arbeidskostenforfait*), r.o. 3.15.

<sup>536</sup> HR 12 juli 2024, ECLI:NL:HR:2024:978, r.o. 3.3.2.

*afwijking van het wettelijk stelsel zonder meer een vergoeding toe te kennen.*"<sup>537</sup>

364. De Hoge Raad hanteerde een soortgelijke redenering in het arrest *Rooyse Wissel/Hagens*. Volgens de Hoge Raad paste het aanvaarden van een verzekeringsverplichting van de werkgever niet in het wettelijk stelsel. Het zou bovendien een grote mate van rechtsonzekerheid met zich brengen als de rechter hierin zou treden. De Hoge Raad oordeelde dat, ondanks dat een dergelijke, algemene, verzekeringsverplichting de meest effectieve bescherming zou bieden voor de benadeelde, het toewijzen daarvan het wettelijk stelsel te vergaand zou aantasten:

*"Hoezeer ook elke afbakening tot op zekere hoogte een arbitrair karakter heeft, valt hierbij te bedenken dat het aan [Hagens] overkomen arbeidsongeval niet is voorgevallen op een plaats waar De Rooyse Wissel als werkgever slechts beperkte zeggenschap en invloed heeft, doch integendeel op de arbeidsplaats zelf. In die situatie zou aanvaarding van een uit goed werkgeverschap voortvloeiende verzekeringsverplichting van de werkgever het wettelijk stelsel van werkgeversaansprakelijkheid, dat is gebaseerd op (tekortschietsen in) een zorgplicht schade te voorkomen, te vergaand aantasten. Bovendien zou zulks een grote mate van rechtsonzekerheid in het leven roepen, omdat geen duidelijke grens getrokken kan worden met (andere) arbeidsongevallen waarvoor geen verzekeringsverplichting van de werkgever zou gelden.*"<sup>538</sup>

(2) *Ongeschreven recht druist niet in tegen keuzes van de wetgever*

365. Voor de vaststelling van ongeschreven normen is daarnaast relevant of de wetgever de betreffende belangen al heeft afgewogen. Als de wetgever de relevante belangen heeft afgewogen en bewust afziet van een bepaald(e) recht of rechtsplicht omdat hij daar geen aanleiding toe ziet of een dergelijke plicht onwenselijk acht, is ervoor de rechter geen aanleiding om die rechtsplicht alsnog aan te nemen op grond van het ongeschreven recht.
366. Dit heeft de Hoge Raad in het kader van het octrooirecht bevestigd. De Hoge Raad overwoog dat voor aanvullende bescherming op grond van het ongeschreven recht geen plaats is als de wetgever de betreffende belangen bij het opstellen van de wet onder ogen heeft gezien:

---

<sup>537</sup> HR 22 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD5356, (*Taxibus*), r.o. 4.2. Zie ook HR 9 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI8583, r.o. 3.4: "De middelen strekken ertoe dat de door de Hoge Raad in het bijzonder in het *Taxibus* arrest aangewezen omvang van de schadevergoedingsverplichting jegens nabestaanden van verkeersslachtoffers moet worden verruimd in gevallen waarin het, anders dan in de zaak die tot dat arrest leidde, gaat om een opzettelijk veroorzaakt verkeersongeval. Die verruiming kan niet worden aanvaard. De in het *Taxibus* arrest gegeven algemene gezichtspunten, waaronder het aspect dat het te dezer zake de rechtsvormende taak van de rechter te buiten gaat af te wijken van het restrictieve wettelijke stelsel, gelden nog onverkort, ook voor gevallen waarin het verkeersongeval opzettelijk is veroorzaakt."

<sup>538</sup> HR 11 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BR5223 (*Rooyse Wissel/Hagens*), r.o. 5.4.

*"Nu de wetgever de vraag onder ogen heeft gezien wanneer de houder van een werkwijze-octrooi zich moet kunnen verzetten tegen import uit het buitenland van produkten, die aldaar met toepassing van die werkwijze zijn vervaardigd, en daarop met afweging van alle betrokken belangen een antwoord heeft gegeven dat er op neerkomt dat de octrooihouder daartoe enkel gerechtigd zal zijn indien en voor zover zulke produkten 'rechtstreeks zijn verkregen door toepassing van die werkwijzen', is voor een aanvullende bescherming door het gemene recht op grond van de omstandigheden als in het onderdeel vermeld geen plaats."<sup>539</sup>*

367. Volgens de Hoge Raad kan het voorgaande ook gelden wanneer bepaalde materie al de aandacht heeft van de wetgever, maar de wetgever nog geen uitdrukkelijke keuzes heeft gemaakt.<sup>540</sup> De Hoge Raad verwierp bijvoorbeeld in een zaak over het recht op informatieverschaffing een gesteld afgeleid informatierecht. De Hoge Raad merkte daarbij op dat *"de wetgever zich deze materie heeft aangetrokken, zonder dat het eindresultaat daarvan vaststaat, nu het desbetreffende wetsvoorstel op dit punt geenszins onomstreden is"* en *"het niet wenselijk [is] deze discussie thans te doorkruisen met een beslissing die bij dat wetsvoorstel aansluiting zoekt."*<sup>541</sup>
368. Vergelijkbaar overwoog de Hoge Raad in een arbeidsrechtzaak over de mogelijkheid van gedeeltelijke ontbinding van een arbeidsovereenkomst op grond van artikel 7:761b BW. De Hoge Raad wees in die zaak op de omstandigheden dat (a) de wetgever de regeling relatief kortgeleden had herzien

<sup>539</sup> HR 10 juni 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4612, r.o. 3.1. Vergelijkbaar heeft de HR overwogen dat een wettelijk verbod uitsluit dat een partij op grond van de maatschappelijke betamelijk tot het verboden handelen verplicht is. Zie HR 17 december 1954, ECLI:NL:HR:1954:180. Zie ook K.J.O. Jansen, *GS Onrechtmatige daad*, art. 6:162 BW (uittreksel) (Productie ING-202), aant. 5.1.5 die stelt dat het ontbreken of de naleving van een wettelijke plicht een argument kan zijn om de betreffende gedraging (ook overigens) rechtmatig te achten: *"Wettelijke plichten kunnen namelijk ook een zijdelingse invloed uitoefenen op het onrechtmatigheidsoordeel, bij de invulling van maatschappelijke zorgvuldigheidsnormen. Meer concreet komt deze 'nevenwerking' van wettelijke plichten erop neer dat de schending van een wettelijke plicht [...] eerder in strijd zal worden geacht met een maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm dan een willekeurige, niet wettelijk genormeerde gedraging, terwijl omgekeerd het ontbreken of de naleving van een wettelijke plicht een argument kan zijn om de betreffende gedraging (ook overigens) rechtmatig te achten. [...] De rechtvaardiging hiervan is gelegen in het feit dat de wetgever door uitvaardiging van deze plichten bepaalde gedragingen als (on)toelaatbaar kwalificeert, welke kwalificatie bij de rechterlijke belangenafweging in het kader van de zorgvuldigheidstoetsing [...] bijzonder gewicht in de schaal legt (vgl. art. 11 Wet AB). Voornoemde ratio geldt overigens met name indien aan de wettelijke plicht in kwestie een concrete belangenafweging door de wetgever ten grondslag ligt."* Zie voor een overzicht van rechtspraak K.J.O. Jansen, *GS Onrechtmatige daad*, art. 6:162 BW (uittreksel) (Productie ING-202), aant. 5.5.3.

<sup>540</sup> Conclusie A-G Strikwerda 22 februari 2002, ECLI:NL:PHR:2002:AD5356 (*Taxibus*), par. 46: *"Nog daargelaten dat wijziging van het wettelijk stelsel op dit punt de rechtsvormende taak van de rechter te buiten zou gaan, heeft dit onderwerp de aandacht van de wetgever en is het thans niet aan de rechter om op mogelijke wetgeving, waarvan de vormgeving nog allerminst vaststaat, vooruit te lopen."* P-G Langemeijer en A-G Wissink verwijzen in hun conclusie voor het *Urgenda*-arrest in deze context treffend naar de uitdrukking dat *"een broedende kip niet mag worden gestoord"*. Zie conclusie P-G Langemeijer en A-G Wissink 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 (*Urgenda*), par. 5.28 en voetnoot 555.

<sup>541</sup> HR 17 december 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1187, r.o. 3.4.

zonder daarbij te voorzien in de mogelijkheid van gedeeltelijke ontbinding en (b) het kabinet reeds advies had ingewonnen over de materie.<sup>542</sup>

- (3) *Ongeschreven recht leent zich niet voor rechtspolitieke keuzes en algemene regelingen*
369. Ook in gevallen waar de wetgever zich een probleem niet heeft aangetrokken, is relevant of keuzes van rechtspolitieke aard of algemene regelingen nodig zijn om te voorzien in het gestelde rechtstekort. Volgens de Hoge Raad zijn dergelijke keuzes en regelingen aan de wetgever.
370. In het hiervoor genoemde *Arbeidskostenforfait*-arrest oordeelde de Hoge Raad dat het aan de wetgever is om keuzes van rechtspolitieke aard te maken. Slechts in gevallen waarin een oplossing voldoende duidelijk uit het stelsel van de wet volgt, kan de rechter voorzien in het rechtstekort.
371. Een soortgelijke lijn hanteerde de Hoge Raad in zijn arrest over de vermogensrendementsheffing (box 3). Daarin overwoog de Hoge Raad dat sprake was van een rechtstekort op stelselniveau. Om daarin te voorzien, waren keuzes op stelselniveau nodig. Nu die keuzes niet voldoende duidelijk konden worden afgeleid uit het stelsel van de wet, was volgens de Hoge Raad voor rechterlijk ingrijpen geen plaats:

*"Met een dergelijke schending op stelselniveau gaat een rechtstekort gepaard waarin niet kan worden voorzien zonder op stelselniveau keuzes te maken. Deze keuzes zijn niet voldoende duidelijk uit het stelsel van de wet af te leiden (vgl. HR 8 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:846, rechtsoverweging 2.5.1). Dan past de rechter ten opzichte van de wetgever terughoudendheid bij het voorzien in zo'n rechtstekort op stelselniveau. Voor ingrijpen van de rechter is in beginsel geen plaats, tenzij een individuele belastingplichtige in strijd met artikel 1*

---

<sup>542</sup> HR 21 februari 2020, ECLI:NL:HR:2020:283, r.o. 3.2.1-3.2.3: "Voor de beëindiging van de arbeidsovereenkomst kent de wet een gesloten stelsel van regels, waarin de betrokken belangen zijn afgewogen. De wettelijke regeling van de arbeidsovereenkomst voorziet niet in gedeeltelijke ontbinding van de arbeidsovereenkomst. [...] Ook is niet gebleken dat de wetgever in die mogelijkheid zou hebben willen voorzien. [...] Gelet op hetgeen hiervoor [...] is overwogen, gaat het op dit moment de rechtsvormende taak van de Hoge Raad te buiten om te voorzien in de mogelijkheid van gedeeltelijke ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Dit geldt te meer nu het kabinet de Commissie Regulering van Werk heeft ingesteld om te adviseren over de veranderingen op de arbeidsmarkt en de mogelijke gevolgen voor de regelgeving. In het op 23 januari 2020 aan het parlement aangeboden eindrapport van de commissie worden voorstellen gedaan om gedeeltelijke beëindiging van de arbeidsovereenkomst mogelijk te maken."

*EP wordt geconfronteerd met een individuele en buitensporige last (zie hiervoor in 2.4.4)."*<sup>543</sup>

372. Op vergelijkbare wijze oordeelde de Hoge Raad in het arrest *TNT/Weijnenberg* dat uit de algemene verplichting van goed werkgeverschap geen verzekeringsplicht voor de werkgever kon worden afgeleid. Hoewel volgens de Hoge Raad goede argumenten bestonden voor een verdergaande, algemene bescherming tegen het risico van ongevallen in verband met werkzaamheden dan artikel 7:658 BW biedt, was het aan de wetgever om daarvoor een regeling te maken. Het maken van een dergelijke algemene regeling was volgens de Hoge Raad niet aan de rechter, mede vanwege de vereiste rechtszekerheid en de hanteerbaarheid van het recht:

*"Op zichzelf bestaan goede argumenten om werknemers een verdergaande, algemene bescherming tegen het risico van ongevallen in verband met hun werkzaamheden te bieden dan art. 7:658 thans biedt, maar het ligt op de weg van de wetgever om een regeling daarvoor te maken; een dergelijke algemene regeling gaat de rechtsvormende taak van de rechter te buiten [...] Bij de huidige stand van de wetgeving dient echter, mede met het oog op de vereiste rechtszekerheid en de hanteerbaarheid van het recht, de in de rechtspraak aanvaarde en uit goed werkgeverschap voortvloeiende verzekeringsverplichting van de werkgever beperkt te blijven tot de bepaalde, afgebakende categorie van gevallen zoals hiervoor omschreven."*<sup>544</sup>

373. In het *Kernwapens*-arrest liet de Hoge Raad zich in soortgelijke bewoordingen uit. Eisers beoogden in die zaak de beweerdelijke onrechtmatigheid van medewerking van de Staat aan de inzet van kernwapens in NAVO-verband aan de kaak te stellen. Volgens de Hoge Raad betrof het beleid van de Staat dat "*in sterke mate zal afhangen van politieke afwegingen in verband met de*

---

<sup>543</sup> HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816, r.o. 2.10.3. Zie ook HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:911, r.o. 2.4; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:912, r.o. 2.4; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:817, r.o. 4.2.3-4.2.4; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:948, r.o. 3.2 en HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:949, r.o. 3.2. In hun conclusie voor het *Urgenda*-arrest verklaren P-G Langemeijer en A-G Wissink deze terughoudendheid onder verwijzing naar het democratiebeginsel: "*Het democratiebeginsel voert naar een terughoudende opstelling van de rechter ten opzichte van het optreden door de beide andere staatsmachten. De Hoge Raad sprak eerder, in geschillen over de mogelijkheid van toetsing van wetgeving, van "de positie van de rechter in ons staatsbestel, zoals deze mede in art. 11 Wet Algemene Bepalingen tot uiting komt"*. Zij verwijzen daarbij naar HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9354, r.o. 6.1 en HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, r.o. 3.5. Zie conclusie P-G Langemeijer en A-G Wissink 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 (*Urgenda*), par. 5.26.

<sup>544</sup> HR 11 november 2011, ECLI:NL:2011:BR5215 (*TNT/Weijnenberg*), r.o. 3.5.

omstandigheden van het geval".<sup>545</sup> De Hoge Raad overwoog dat het "*niet aan de burgerlijke rechter [is] om deze politieke afwegingen te maken.*"<sup>546</sup>

## 8.2.2 Over ongeschreven recht bestaat een hoge mate van consensus

374. Het tweede vereiste voor ongeschreven normen ziet op het bestaan van wijdverspreid draagvlak daarvoor. Ongeschreven rechtsnormen bestaan niet vanwege het enkele feit dat zij als morele normen worden gezien. Het zijn in plaats daarvan normen die "*door de maatschappij als rechtsnormen worden aanvaard, dus als normen die men niet alleen volgens het geweten maar ook rechtens moet naleven.*"<sup>547</sup> Het gaat om "*regels die, hoewel niet gepubliceerd, niettemin behoren tot het publieke domein, dat wil zeggen toegankelijk zijn voor iedereen die over een redelijk inzicht beschikt.*"<sup>548</sup> Deze verplichtingen kunnen "*zonder voorafgaande publicatie [...] worden opgelegd, omdat ieder op zijn vingers kan natellen dat ze bestaan.*"<sup>549</sup>

375. Deze vanzelfsprekendheid is van belang zodat de relevante rechtssubjecten vooraf weten waar ze aan toe zijn: "*[d]e normen van het ongeschreven recht zouden juist voor deze deelnemers kenbaar moeten zijn en niet pas achteraf als het kwaad geschied is uit de rechterlijke uitspraak moeten blijken.*"<sup>550</sup>

<sup>545</sup> HR 21 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3693 (*Kernwapens*), r.o. 3.3.

<sup>546</sup> HR 21 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3693 (*Kernwapens*), r.o. 3.3. In een toespraak over klimaatzaken merkte prof. mr. drs. G. de Groot, president van de Hoge Raad, op dat gerechten geen regels kunnen maken voor de schadelijke gevolgen van klimaatverandering, omdat ze niet over de nodige informatie beschikken en niet toegerust zijn om de relevante keuzes te maken in een democratisch proces: "*Even though this illustrates the importance of a sustained and resilient judiciary, it does not alter the fact that courts are not in a position to make rules to protect people from harmful effects of climate change. Apart from their constitutional position, courts generally lack the information which is needed to make rules of such a nature and are not equipped for making the relevant choices in a democratic process.*". Zie G. de Groot, 'The potential of climate change cases for a sustained and resilient judiciary', *Conference for the Presidents of the Constitutional Courts of Europe on 'Climate change as a Challenge for Constitutional Law and Constitutional Courts'*, 4-5 mei 2023 ('De Groot 2023') (Productie ING-203), p. 9. Vergelijkbaar stelt Snijders dat de rechter in dit soort zaken voortdurend moet blijven zoeken naar een juiste balans tussen het bieden van voldoende rechtsbescherming en het niet te veel treden in de regelgevende taak van de regering en het parlement. Zie E.M. Snijders, 'Ideële acties in de financiële sector', in: N. Boomsma e.a. (red.), *Collectieve acties in de financiële sector*, 2024 (uittreksel) ('Snijders 2024') (Productie ING-204), p. 172.

<sup>547</sup> C.J. van Zeven e.a. (red.), *Parl. Gesch. Nieuw BW. Boek 6*, 1981 (uittreksel) (Productie ING-205), p. 616.

<sup>548</sup> J.H. Nieuwenhuis, *Confrontatie & compromis. Recht, retoriek en burgerlijke moraal*, 2007 (uittreksel) ('Nieuwenhuis 2007') (Productie ING-206), p. 9. Het is ongeschreven recht dat "*niet alleen door de rechter, maar ook door de overige leden van de samenleving*" kan worden gekend. Zie Nieuwenhuis 2007 (Productie ING-206), p. 9.

<sup>549</sup> T. Hartlief, 'Kennen wij het ongeschreven recht?', *NJB* 2021/1711 ('Hartlief 2021') (Productie ING-207), p. 1941. Nieuwenhuis overweegt dat in dit verband dat "*Laat in de halfduistere gang van een café geen kelderluiken open staan*" bijvoorbeeld een dergelijke evidente norm is (Nieuwenhuis 2007 (Productie ING-206), p. 9). Hartlief overweegt dat deze "*wijze woorden van Nieuwenhuis niet alleen een geruststelling [zijn] voor ons als deelnemers aan het rechtsverkeer – wij kennen het ongeschreven recht – maar ook een opdracht aan de rechter die het ongeschreven recht uitschrijft.*" Zie Hartlief 2021 (Productie ING-207), p. 1941.

<sup>550</sup> Hartlief 2021 (Productie ING-207), p. 1941.

376. Voor het vaststellen van kenbaarheid van een ongeschreven norm, is de mate van consensus een belangrijke omstandigheid. Consensus kan immers bijdragen aan de mate waarin specifiek handelen van een rechtsdeelnemer kan worden verwacht.<sup>551</sup>
377. De Hoge Raad heeft in diverse arresten de mate van consensus over een norm relevant geacht. In het *Trombose*-arrest over beroepsaansprakelijkheid van een arts wegens schending van praktijkvoorschriften uit een medisch protocol overwoog de Hoge Raad, in navolging van het hof, dat het niet naleven van het protocol als een toerekenbare tekortkoming heeft te gelden. Dat oordeel was mede gebaseerd op de vaststelling dat in cassatie onbestreden was dat het betreffende protocol berustte op 'consensus' binnen de beroepsgroep.<sup>552</sup> Het is daarbij geen vereiste dat er unanimitieit is in de gehele (beroeps)groep; het is niet de bedoeling dat een enkeling het bestaan van een ongeschreven norm kan tegenhouden door zich daar tegen uit te spreken. Wel is nodig dat er een hoge mate van consensus bestaat en er dus in een grote groep verkeersdeelnemers eenzelfde opvatting bestaat over wat rechtens is.
378. In het *Urgenda*-arrest overwoog de Hoge Raad dat een grote mate van internationale consensus bestond over de dringende noodzaak van emissiereducties. Die consensus was volgens de Hoge Raad relevant voor de verplichtingen van de Staat op grond van artikelen 2 en 8 EVRM.<sup>553</sup> Het hof Den Haag beoordeelde in de klimaatzaak tegen Shell de vraag of er op basis van wetenschappelijke consensus een sectorale norm voor olie en gas is vast te stellen, en beantwoordde die vraag ontkennend.<sup>554</sup>
379. Voor de beoordeling van het vermeende bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten is dus van belang of zij zijn gebaseerd op onder meer een hoge mate van maatschappelijke en klimaatwetenschappelijke consensus.

### 8.2.3 Ongeschreven recht is effectief in het adresseren van het te reguleren probleem

380. Ten derde dienen ook ongeschreven normen effectief en proportioneel te zijn. Voor wetgeving is in de Aanwijzing voor de regelgeving bepaald dat het alleen

---

<sup>551</sup> Daarbij is van belang om aan te sluiten bij de stand van zaken die ten tijde van het betreffende handelen gold. Zo overweegt (plv.) P-G Mok dat bij een beweerdelijke schending van "*een ongeschreven zorgvuldigheidnorm moet geoordeeld worden naar de kennis en stand van de wetenschap, ofwel de technische en maatschappelijke inzichten, die destijds aanwezig was of behoorde te zijn over het gevaar*". Zie conclusie (plv.) P-G Mok 1 december 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA8729, par. 3.2.

<sup>552</sup> HR 2 maart 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB0377 (*Trombose*), r.o. 3.3.

<sup>553</sup> HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 7.2.11.

<sup>554</sup> Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.67.

tot stand wordt gebracht "*indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan*".<sup>555</sup> Dat is het geval wanneer "*aannemelijk is dat het concrete voorstel een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat aanleiding geeft voor die regelgeving*" en "[d]aarvoor is dus vereist dat voldoende zekerheid bestaat dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van dat probleem, dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn, en dat de kosten en lasten daarvan gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem."<sup>556</sup>

381. Voor ongeschreven normen die een probleem beogen te adresseren, geldt ook dat zij alleen kunnen bestaan als ze dat probleem effectief adresseren.<sup>557</sup> De rechtsnorm dient het door de norm bestreken belang daadwerkelijk te beschermen. Dit vloeit ook voort uit de reden waarom de betreffende gedraging onrechtmatig is. Bij normen die strekken tot voorkoming van nadelige effecten is de gewraakte gedraging niet zonder meer onrechtmatig, maar enkel en juist omdat de gedraging een bepaald ongewenst effect heeft.<sup>558</sup> Het door de norm verplichte gedrag moet daarom daadwerkelijk dat ongewenste effect effectief adresseren.
382. Illustratief hiervoor is een arrest van het hof Den Haag van 1 april 2024. Het hof boog zich over de vraag of Allianz als verzekeraar van Sanders aansprakelijk was voor een ongeval waarbij de werknemer van Sanders struikelde over pallets. Het hof beantwoordde deze vraag ontkennend en overwoog dat Sanders niet kon worden geacht onvoldoende voorzorgsmaatregelen te hebben genomen, onder meer vanwege een gebrek aan effectiviteit, de bezwaarlijkheid van de maatregelen en een mogelijk contraproductieve werking daarvan:

*"Dan is het de vraag of in dit geval het nemen van extra veiligheidsmaatregelen geboden was. Dit zal naast de omstandigheid dat de kans op struikelen over een lege pallet niet groot wordt geacht, mede afhankelijk zijn van de mate van bezwaarlijkheid en de te verwachten effectiviteit van de mogelijk te nemen (extra) veiligheidsmaatregelen.*

<sup>555</sup> Aanwijzing 2.2 Aanwijzing voor de regelgeving. De Aanwijzing voor de regelgeving is opgesteld ten behoeve van de makers van geschreven wetten en regels in Nederland. In de Aanwijzing voor de regelgeving zijn aanwijzingen opgenomen die bij de voorbereiding en vaststelling van regelingen moeten worden betrokken.

<sup>556</sup> Aanwijzing 2.2 (toelichting) Aanwijzing voor de regelgeving.

<sup>557</sup> J.L. Smeehuijzen, 'Milieudefensie tegen Shell in hoger beroep', *NJB* 2025/2389 ('Smeehuijzen 2025') (Productie ING-208), p. 2672. Prof. mr. drs. G. de Groot merkte in haar toespraak over klimaatzaken op dat "[t]he aim of a legal provision, the functioning of the law within the legal order and society and the effectiveness of a judgment are important points for a courts' considerations" en dat "[i]f it is self-evident that a decision on a claim cannot have any effect at all, a lack of so-called legal interest may obstruct the admissibility of the claim." Zie De Groot 2023 (Productie ING-203), p. 9-10. De rol van effectiviteit in het kader van een voldoende belang bespreekt ING in par. 13.2.3.

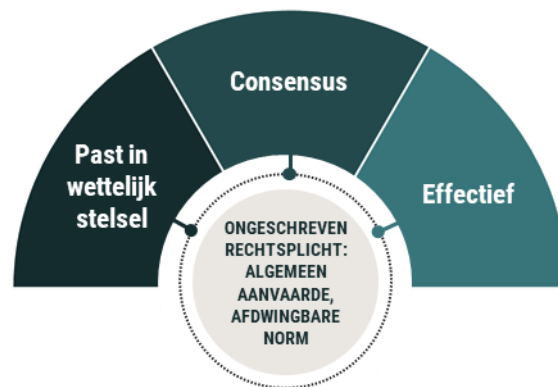
<sup>558</sup> A.G. Castermans e.a., 'Drie arresten over gebod, causaliteit en klimaatschade', *AV&S* 2025/7 (Productie ING-209), p. 35: "De verplichting kelderluiken in drukke cafés te sluiten, ontstaat slechts omdat daardoor schade kan ontstaan."

*Allianz c.s. hebben aangevoerd dat het nemen van extra veiligheidsmaatregelen te bezwaarlijk en bovendien niet effectief was geweest. Volgens Allianz c.s. zou het aanbrengen van een markering op de plaats van de pallet het ongeval niet hebben voorkomen. [...] Allianz c.s. hebben bovendien praktische bezwaren aangevoerd tegen het plaatsen van een omrastering of afkadering. [...] Het hof acht het met Allianz c.s. aannemelijk dat het aanbrengen van een markering, omrastering of afkadering op de plaats van de pallet het ongeval niet zou hebben voorkomen, en dat het plaatsen van een omrastering of afkadering bovendien praktische bezwaren voor de bedrijfsvoering meebrengt en meer risico oplevert op valpartijen.*

*Op grond van het voorgaande is het hof van oordeel dat Sanders niet gehouden was om (extra) veiligheidsmaatregelen te nemen en dat Allianz c.s. voldoende hebben aangetoond dat Sanders aan haar zorgplicht heeft voldaan."<sup>559</sup>*

383. De Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen dus alleen bestaan als zij effectief zijn. Daarbij komt, zoals ook blijkt uit de Aanwijzing voor de regelgeving en het *Allianz*-arrest, dat daarbij bovendien sprake moet zijn van proportionaliteit tussen de effectiviteit en de bezwaarlijkheid van de verplichte gedragingen.

384. Dit leidt tot de volgende schematische weergave:



**Figuur 12** Overzicht vereisten ongeschreven rechtsplicht<sup>560</sup>

### 8.3 Milieudefensie kan de eisen voor ongeschreven recht niet omzeilen met een beroep op de zorgvuldigheidsnorm

#### 8.3.1 De vereisten voor ongeschreven recht gelden onverkort bij de invulling van zorgvuldigheidsnormen

385. Zoals gezegd staat vast dat Milieudefensie zich niet beroept op geschreven wetten. Zij stelt in plaats daarvan dat de Beweerdelijke Rechtsplichten volgen uit "*hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer*

<sup>559</sup> Hof Den Haag 1 april 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:577, r.o. 5.12-5.14.

<sup>560</sup> Figuur 12 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

*betaamt*".<sup>561</sup> Kenmerkend hiervoor is volgens Milieudefensie de "verwevenheid met de omstandigheden van het geval, oftewel hun contextgebonden karakter."<sup>562</sup> Volgens Milieudefensie gaat het "om ongeschreven normen, waarvan de inhoud niet op voorhand is afgebakend door een als zodanig erkend subjectief recht of een als zodanig omschreven wettelijke plicht, en deze normen moeten daarom van geval tot geval worden vastgesteld, op basis van de concrete omstandigheden van het geval."<sup>563</sup> Dit noemt men de zorgvuldigheidsnorm.

386. De zorgvuldigheidsnorm is een door de rechter vast te stellen specifieke norm voor een concreet geval op basis van de gegeven omstandigheden. Dat blijkt ook uit de ratio van de norm. De zorgvuldigheidsnorm is een vangnetcategorie van onrechtmatig handelen voor gevallen die de wetgever niet heeft kunnen voorzien of specificeren, aldus ook A-G Hartlief:

*"Afgezien van zijn roerige geschiedenis, is de ratio van deze norm op het eerste oog helder. De wetgever kan niet alle gedragingen die onder bepaalde omstandigheden achterwege behoren te blijven, specificeren, gelet op de grote variëteit aan omstandigheden en de gevalsspecifieke afweging die nodig is om een oordeel te vellen over de wenselijkheid van bepaald gedrag. Het is de rechter aan wie de beoordeling dan wordt overgelaten."*<sup>564</sup>

387. Voorop staat dat van een gevalsspecifieke afweging in deze zaak geen sprake is, zoals ING in paragraaf 8.1 hiervoor uiteenzette. De vorderingen, en de daaraan ten grondslag liggende Beweerdelijke Rechtsplichten, zien niet specifiek op het gedrag van één actor, noch zijn zij gevalsspecifiek. De onderliggende rechtsplichten omvatten algemeen geldende plichten die van toepassing zullen zijn op toekomstig gedrag van alle geadresseerden van deze normen, onafhankelijk van specifieke omstandigheden van het geval. De vorderingen van Milieudefensie kijken niet terug naar incident of voorval om te bepalen of dat specifieke incident of dat specifieke voorval onrechtmatig is, noch stellen zij dat een specifiek handelen of nalaten dreigt dat zij onrechtmatig achten. De ongeschreven normen die Milieudefensie voorstaat onderscheiden zich in niets van algemeen geldende regulering van toekomstig algemeen gedrag.

<sup>561</sup> Art. 6:162 lid 2 BW. Zie ook Dagvaarding, nr. 659: "Het bestaan en de inhoud van de op ING rustende rechtsplicht kan worden gevonden aan de hand van de maatschappelijke zorgvuldigheidsverplichting zoals neergelegd in artikel 6:162 lid 2 BW."

<sup>562</sup> Dagvaarding, nr. 660.

<sup>563</sup> Dagvaarding, nr. 660.

<sup>564</sup> Conclusie A-G Hartlief 31 maart 2023, ECLI:NL:PHR:2023:378 (*Afzinkkelder*), par. 3.6. Zie ook K.J.O. Jansen, *GS Onrechtmatige daad*, art. 6:162 BW (uittreksel) (Productie ING-202), aant. 6.1.3, waarin Jansen spreekt van een "aanvullende betekenis ten opzichte van de beide andere onrechtmatigheidsrubrieken" en een "vangnet". Asser/Sieburgh 6-IV 2023/82 (Productie ING-210) die spreekt van een "aanvullend criterium waar de andere tekortschoten". Zie ook T.F.E. Tjong Tjin Tai, 'Van zorgvuldigheid naar zorgplicht. Een eeuw maatschappelijke zorgvuldigheid', *RMThemis* 2019/1 (Productie ING-211), p. 26, en op p. 32: "De zorgvuldigheidsnorm moet een vangnet blijven, en van een vangnet is het de bedoeling dat het alleen wordt gebruikt als daar een noodzaak toe is."

388. Maar hoe dan ook geldt dat Milieudefensie de vereisten voor ongeschreven recht zoals opgenomen in paragraaf 8.2 niet kan ontwijken met een beroep op een zorgvuldigheidsnorm. De rechtsvormende taak van de rechter blijft immers ongewijzigd, en een beroep op artikel 6:162 BW maakt niet dat de rechter alsnog onbegrensd wetten kan uitspreken.
389. Bij de vaststelling van zorgvuldigheidsnormen dient daarom zoveel mogelijk te worden aangesloten bij objectieve aanknopingspunten:<sup>565</sup>

*"Naar zijn aard vindt de invulling van wat min of meer algemeen wordt aangeduid als 'de zorgvuldigheidsnorm', van geval tot geval plaats. Dit betekent gelukkig niet dat de rechter in het luchtledige opereert of zijn subjectieve opvatting over wat 'hoort' tot recht verheft. Hij behoort integendeel zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij objectieve referenties, waarmee het te beslissen geval kan worden vergeleken."*<sup>566</sup>

390. De vraag is daarbij steeds of uit die aanknopingspunten een algemeen aanvaarde, evidente en kenbare rechtsnorm kan worden afgeleid. In de rechtspraak en literatuur worden diverse objectieve aanknopingspunten genoemd, bijvoorbeeld:

- (a) **wetsbepalingen en verdragsbepalingen.** Het gaat dan om bepalingen die niet rechtstreeks op het te beslissen geval van toepassing zijn of keuzes van de wetgever die een bepaalde kant op wijzen.<sup>567</sup> Wanneer een bepaling wel op het te beslissen geval van toepassing is, kan uiteraard op grond daarvan de zaak worden beslist en is toepassing van de zorgvuldigheidsnorm niet meer aan de orde,<sup>568</sup>

<sup>565</sup> Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412 (*IS-expatriates*), par. 6.1. Zie ook conclusie P-G Langemeijer en A-G Wissink 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 (*Urgenda*), par. 2.19. Het hof overwoog in het *Shell*-arrest in vergelijkbare zin: "De invulling van deze maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm vindt zoveel mogelijk plaats aan de hand van objectieve aanknopingspunten, zoals wetgeving, algemene rechtsbeginselen, grondrechten, jurisprudentie en/of deskundigenrapporten." Zie Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.2. Zie verder Asser/Sieburgh 6-IV 2023/76 e.v. (uittreksel) (Productie ING-210); K.J.O. Jansen, *GS Onrechtmatige daad*, art. 6:162 BW (uittreksel) (Productie ING-202), aant. 6.1.9. Zie ook Milieudefensie in Dagvaarding, nr. 663.

<sup>566</sup> Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412 (*IS-expatriates*), par. 6.1. Zie ook conclusie P-G Langemeijer en A-G Wissink 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 (*Urgenda*), par. 2.19. Zie ook Asser/Sieburgh 6-IV 2023/76 e.v. (Productie ING-210); K.J.O. Jansen, *GS Onrechtmatige daad*, art. 6:162 BW (uittreksel) (Productie ING-202), aant. 6.1.9; G.J. Wiarda, *Drie typen van rechtsvinding*, 1999 (uittreksel) (Productie ING-212), p. 83-85; K.J.O. Jansen, 'Verkeersopvattingen en particuliere regelgeving', *NTBR 2020/5* ('Jansen 2020') (Productie ING-199).

<sup>567</sup> Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412 (*IS-expatriates*), par. 6.1.  
<sup>568</sup> Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412 (*IS-expatriates*), par. 6.2: "Zulke referenties kunnen wetsbepalingen zijn die niet rechtstreeks op het te beslissen geval van toepassing zijn. (Is een bepaling wel rechtstreeks van toepassing, dan kan uiteraard op grond daarvan de zaak worden beslist en is toepassing van de zorgvuldigheidsnorm niet meer aan de orde.)".

- (b) **uitspraken van rechterlijke instanties als belangrijk aanknopingspunt.**<sup>569</sup> Zij bieden gezichtspunten voor specifieke gevallen en rechtsregels in zaken waarmee het te beslissen geval kan worden vergeleken;<sup>570</sup> en
- (c) **private regelgeving en andere vormen van *soft law*.**<sup>571</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld om branchegebruiken en (andere) vormen van zelfregulering. De voorschriften in *soft law* zijn dan niet de rechtsnormen als zodanig, maar zij kunnen 'doorwerken' in de zorgvuldigheidswaarde in die zin dat zij de gerechtvaardigde verwachtingen van betrokkenen kunnen beïnvloeden.<sup>572</sup>

391. Ieder van de in paragraaf 8.2 hiervoor genoemde vereisten dient ook te worden beschouwd als een objectief aanknopingspunt.<sup>573</sup>

### 8.3.2 Alle objectieve aanknopingspunten moeten worden betrokken en in hun onderlinge verhouding worden gezien

392. Bij het invullen van de zorgvuldigheidswaarde moet, voor zover er ruimte is voor rechtsvorming door de rechter, acht worden geslagen op alle relevante aanknopingspunten. Niet kan worden volstaan met een selectie van (delen van) aanknopingspunten die een bepaalde norm ondersteunen. Dat betekent niet dat ieder objectief aanknopingspunt even relevant is voor het invullen van een ongeschreven norm. Om het relatieve gewicht van diverse aanknopingspunten te beoordelen kan rekening worden gehouden met verschillende factoren, waaronder: (a) de autoriteit en het gezag van de opsteller;<sup>574</sup> (b) het beoogde

---

<sup>569</sup> Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412 (*IS-expatriates*), par. 6.6.

<sup>570</sup> Smeehuijzen 2017 (Productie ING-200), p. 351-352.

<sup>571</sup> Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412 (*IS-expatriates*), par. 6.7.

<sup>572</sup> Smeehuijzen 2017 (Productie ING-200), p. 354-355; Conclusie P-G Langemeijer en A-G Wissink 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 (*Urgenda*), par. 2.19 en 2.31.

<sup>573</sup> Milieudefensie wijst nog op mensenrechten en algemene rechtsbeginselen als objectieve aanknopingspunten. In voorkomend geval kunnen mensenrechten en algemene rechtsbeginselen dienen als objectieve aanknopingspunten. Zoals ING in par. 10.2 toelicht, bieden zij echter geen steun voor de Beweerdelijke Rechtsplichten. Het is dus onjuist dat "[u]it deze beginselen volgt [...] dat emissiereducties nodig zijn [en] hoe deze moeten worden gerealiseerd". Zie Dagvaarding, nr. 741.

<sup>574</sup> Wanneer een bron is opgesteld door een partij met autoriteit of gezag, dan zal de bron meer betekenis toekomen bij de vaststelling van de zorgvuldigheidswaarde. Zie C.O. Hoekstra, 'Maatschappelijke normvorming en de ongeschreven onzorgvuldigheidswaarde. Een gezichtspuntencatalogus', *WPNR* 2023/7419 ('Hoekstra 2023') (Productie ING-213), p. 542-543.

toepassingsbereik;<sup>575</sup> en (c) de mate van consensus over de door de bron bepleitte handelswijze (zie paragraaf 8.2.2 hiervoor).<sup>576</sup>

393. Alleen wanneer de te vinden norm een sterk contextgebonden karakter heeft en sterk gevalsspecifiek is, kan bij gebrek aan objectieve aanknopingspunten voor de (verdere) invulling van de zorgvuldigheidsnorm worden teruggevallen op een belangenafweging.<sup>577</sup> Daarvan is in deze procedure, zoals hiervoor besproken, geen sprake. De Beweerdelijke Rechtsplichten hebben geen contextgebonden karakter, maar zijn algemeen van aard (zie paragraaf 8.1 hiervoor). Daarnaast bestaat een legio objectieve aanknopingspunten die bevestigen dat de Beweerdelijke Rechtsplichten niet bestaan. De vaststelling van ongeschreven normen in deze procedure kan dus niet worden beperkt tot een eenvoudige afweging van *"enerzijds het belang van ING om met haar klimaatbeleid in vrijheid haar eigen belang na te streven, en anderzijds het door Milieudefensie vertegenwoordigde belang om gevrijwaard te blijven van de (onrechtmatige) gevolgen van dat klimaatbeleid."*<sup>578</sup>

### 8.3.3 De gevaarzettingsleer is geen geschikte methode voor de beoordeling van het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten

394. Milieudefensie doet in deze procedure een beroep op de gevaarzettingsleer als 'aanvullend aanknopingspunt'.<sup>579</sup> De gevaarzettingsleer is een in de rechtspraak ontwikkelde species, een specifieke methode, voor de invulling van zorgvuldigheidsnormen. Het is niet het kader voor het vaststellen van ongeschreven normen als zodanig.<sup>580</sup> Gevaarzetting ziet op *"situaties waarin de dader een gevaar voor personen of zaken in het leven heeft geroepen en/of heeft laten voortbestaan. De maatschappelijke zorgvuldigheid eist dan dat men een ander niet blootstelt aan een groter gevaar dan onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs verantwoord is. Meer concreet betekent dit dat het*

<sup>575</sup> Jansen meent dat de toepassing van private regelgeving niet voor de hand ligt als de te stellen norm keuzes met een algemene draagwijdte betreft, die ook kunnen doorwerken in de beoordeling van andersoortige situaties. Zie Jansen 2020 (Productie ING-199), p. 27-28. Zie ook Hoekstra 2023 (Productie ING-213), p. 546.

<sup>576</sup> In het *Graafrichtlijn*-arrest oordeelde de Hoge Raad bijvoorbeeld dat bij gebrek aan een wettelijke norm gewicht toekwam aan een richtlijn met concrete normen die was vastgesteld door een breed samengesteld, technisch geschoold gezelschap en (mede daardoor) een weerslag vormde van de binnen de beroepsgroep geldende opvattingen omtrent zorgvuldig handelen. Zie HR 25 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:772 (*Graafrichtlijn*), r.o. 3.7.2. Voor de vraag of consensus bestaat kan indicatief zijn in hoeverre een dergelijke norm reeds wordt nageleefd door de desbetreffende rechtssubjecten op wie de rechtsnorm van toepassing zou zijn. Zie ook Hoekstra 2023 (Productie ING-213), p. 544.

<sup>577</sup> Conclusie A-G Valk 24 april 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412 (*IS-expatriates*), par. 6.8: *"Indien er voor zover objectieve aanknopingspunten voor de (verdere) invulling van ongeschreven zorgvuldigheidsnormen ontbreken, zal de rechter – mede gelet op het verbod van rechtsweigering (art. 13 Wet AB) – moeten terugvallen op een afweging van de belangen, zoals die in de procedure zijn gebleken. De invulling van de zorgvuldigheidsnorm krijgt dan een sterk gevalsggebonden karakter."*

<sup>578</sup> Dagvaarding, nr. 662.

<sup>579</sup> Dagvaarding, nrs. 670-671 en 684.

<sup>580</sup> Conclusie P-G Langemeijer en A-G Wissink 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 (*Urgenda*), par. 2.23; Smeehuijzen 2017 (Productie ING-200), p. 351.

*gevaar, afhankelijk van de omstandigheden, moet worden weggenomen, althans tot maatschappelijk aanvaardbare proporties moet worden teruggebracht, door het treffen van adequate voorzorgsmaatregelen.*"<sup>581</sup>

395. De Hoge Raad heeft in het bekende *Kelderluik*-arrest,<sup>582</sup> en daaropvolgende arresten,<sup>583</sup> gezichtspunten geformuleerd voor de onrechtmatigheidstoetsing in gevaarzettingsituaties. Deze omvatten (i) de waarschijnlijkheid dat een persoon (de gelaedeerde) niet de vereiste oplettendheid en zorgvuldigheid in acht zal nemen; (ii) de kans dat daaruit schade ontstaat; (iii) de mogelijke ernst van de gevolgen; (iv) de mate van bezwaarlijkheid van de te nemen voorzorgsmaatregelen; (v) de gebruikelijkheid van de voorzorgsmaatregelen; en (vi) de aard van de gedraging (de "**Kelderluikfactoren**").
396. De Kelderluikfactoren zijn samenhangende, cumulatieve, (maar niet uitputtende) criteria. Zij vergen in de kern een basale rechtseconomische risicoafweging tussen het risico (de omvang van de schade en de waarschijnlijkheid ervan) en de bezwaarlijkheid van het nemen van voorzorgsmaatregelen (kosten, tijd en moeite).<sup>584</sup> Die afweging brengt mee dat geen onbegrensde voorzorg is vereist,<sup>585</sup> deze dient proportioneel te zijn aan de beperking van het risico. Inherent daaraan is dat maatregelen ook effectief moeten zijn.

---

<sup>581</sup> Conclusie P-G Langemeijer en A-G Wissink 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 (*Urgenda*), par. 2.20. Zie ook Asser/Sieburgh 6-IV 2023/58 (Productie ING-210); K.J.O. Jansen, *GS Onrechtmatige daad*, art. 6:162 BW (uittreksel) (Productie ING-202), aant. 6.3.1.

<sup>582</sup> HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079 (*Kelderluik*): "*dat daarbij dient te worden gelet niet alleen op de mate van waarschijnlijkheid waarmee de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht, maar ook op de hoegrootheid van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan, op de ernst die de gevolgen daarvan kunnen hebben, en op de mate van bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen.*"

<sup>583</sup> HR 14 juli 2017, ECLI:NL:HR:2017:1345, r.o. 3.3.2 en HR 7 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU6934, r.o. 3.3.

<sup>584</sup> C.C. van Dam, *Aansprakelijkheidsrecht*, 2024 (uittreksel) (Productie ING-214), p. 74-80.

<sup>585</sup> K.J.O. Jansen, *GS Onrechtmatige daad*, art. 6:162 BW (uittreksel) (Productie ING-202), aant. 6.4.4.9.

397. De gevaarzettingsleer en Kelderluikfactoren zien op individuele gevaarzettings situaties. Zij zijn niet geschikt om verplichtingen van een onderneming tot het beperken van klimaatverandering vast te stellen.<sup>586</sup>
- Ten eerste worden de Kelderluikfactoren doorgaans toegepast in situationele, incidentele, en relatief eenvoudige gevallen. Het gaat steeds om specifieke situaties waarin een (of een afgebakende groep) schadeveroorzaker(s) een concreet gevaar in het leven roept voor een afgebakende groep potentiële gelaedeerden.<sup>587</sup> Daarvan is geen sprake in het kader van klimaatverandering. Zowel de oorzaken als de gevolgen van klimaatverandering zijn niet toe te rekenen aan een afgebakende groep personen.
  - Ten tweede past de relatief eenvoudige afweging tussen de schade en de bezwaarlijkheid van maatregelen niet goed bij de complexiteit van klimaatzaken. In gevaarzettings situaties kan het betreffende gevaar worden voorkomen door het nemen van relatief eenvoudige voorzorgsmaatregelen.<sup>588</sup> De voorzorgsmaatregelen hebben een direct en substantieel effect op de kans op schade. De maatregelen die een individuele onderneming kan treffen verhelpen daarentegen niet klimaatverandering als zodanig en staan dus in een indirect verband met het gestelde gevaar. Het is dan niet passend om in de afweging de ernst van alle gevolgen van klimaatverandering af te zetten tegen de bezwaarlijkheid van maatregelen door een individuele onderneming.<sup>589</sup>
  - Ten derde, geven de gevaarzettingsleer en Kelderluikfactoren geen antwoord op de vraag welke maatregelen een partij moet nemen om een gevaar te voorkomen, maar kunnen slechts als aanknopingspunt dienen

<sup>586</sup> Zo overwoog ook het Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (Milieudefensie/Shell), r.o. 7.2-7.3: "De invulling van deze maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm vindt zoveel mogelijk plaats aan de hand van objectieve aanknopingspunten, zoals wetgeving, algemene rechtsbeginselen, grondrechten, jurisprudentie en/of deskundigenrapporten. [...] Het hof zal dus niet (specifiek) aan de hand van de zogeheten Kelderluik-factoren beoordelen of er een zorgvuldigheidsnorm bestaat op grond waarvan Shell gehouden is haar CO<sub>2</sub>-uitstoot met een bepaald percentage te reduceren. De Kelderluik-factoren worden in de rechtspraak gebruikt om te beoordelen of, uitgaande van een gevaarlijke situatie, de maatschappelijke zorgvuldigheid meebrengt dat bepaalde veiligheidsmaatregelen worden getroffen. De Kelderluik-factoren zijn toegespitst op gevaarzettings situaties. De gevaarlijke klimaatverandering die zich wereldwijd voordoet, is niet geheel gelijk te stellen met gevaarzettings situaties waarop de Kelderluik-factoren plagen te worden toegepast. Wat hier verder ook van zij, uiteindelijk vormen ook deze Kelderluik-factoren een invulling van de algemene zorgvuldigheidsnorm. [...]" Zie ook Smeehuijzen 2025 (Productie ING-208), p. 2667.

<sup>587</sup> Zie ook E.R. de Jong, 'Urgenda: rechterlijke risicoregulering als alternatief voor risicoregulering door de overheid?', *NTBR* 2015/46, afl. 10 (Productie ING-215), afl. 10, par. 3.1.

<sup>588</sup> E.H.P. Brands e.a., 'Shell/Milieudefensie. Geen reductiebevel voor Shell. Wel een aantal voor klimaat- en milieuzaken belangrijke mijlpalen', *M&R* 2025/42 (Productie ING-216), p. 397.

<sup>589</sup> Op vergelijkbare wijze dient bij de beoordeling van de voorzienbaarheid de voorzienbaarheid van schade als gevolg van het betreffende handelen te worden beoordeeld en niet de voorzienbaarheid van klimaatverandering als zodanig of de voorzienbaarheid van schade als gevolg van klimaatverandering.

in de beoordeling dat een partij maatregelen (had) moet(en) nemen. Deze procedure gaat echter om de vraag of op ING een rechtsplicht rust én of die strekt tot het nemen van specifieke maatregelen.

398. De Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen dus niet worden vastgesteld door systematisch de Kelderluikfactoren af te lopen. Los daarvan geldt dat ook in gevaarzettingsituaties, de criteria voor het aannemen van algemeen geldende rechtsplichten niet kunnen worden omzeild. Ook dat moet langs die weg worden beoordeeld of de beweerde ongeschreven regels inderdaad bestaan. Overigens volgt ook uit een toepassing van de Kelderluikfactoren dat de Beweerdelijke Rechtsplichten niet bestaan (waarover paragraaf 12.1 hierna).

**8.4 Conclusie: de Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen enkel bestaan als zij passen in het wettelijk stelsel, kenbaar zijn, en effectief**

399. Milieudefensie probeert in deze procedure nieuwe algemene wetten te laten vaststellen. Die ongeschreven wetten moeten vervolgens gaan gelden voor de volledige financiële sector. Dat is niet mogelijk.

400. De vrijheid voor rechters om recht te maken, in plaats van de wetgever, is begrensd met duidelijke vereisten zoals in de Algemene Bepalingen neergelegd en door de Hoge Raad in decennia van rechtspraak nader bevestigd. Die begrenzing geldt onverkort in een zaak als deze, waarbij geen sprake is van een specifieke situatie die sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Het gaat hier immers juist om algemene regels die rechtspolitieke keuzes omvatten. Willen de Beweerdelijke Rechtsplichten worden vastgesteld als normen die volgen uit het ongeschreven recht, dan wel uit zorgvuldigheidnormen, dan zal het hiervoor geschetste kader moeten worden toegepast.

401. ING zal in hoofdstukken 9 tot en met 11 hierna toelichten dat de Beweerdelijke Rechtsplichten daaraan niet voldoen, en dus niet bestaan. Dat doet ING aan de hand van drie thema's: de Beweerdelijke Rechtsplichten passen niet in het wettelijk stelsel (hoofdstuk 9); er is geen consensus over de Beweerdelijke Rechtsplichten in Vrijwillige Initiatieven en de praktijk, of zelfs elementen daarvan (hoofdstuk 10); en de Beweerdelijke Rechtsplichten zijn niet effectief (hoofdstuk 11).

## 9 DE BEWEERDELIJKE RECHTSPLICHTEN CONFLICTEREN MET HET GESCHREVEN RECHT EN DE DOOR DE WETGEVER GEMAAKTE KEUZES

### Kern van dit hoofdstuk

- Zowel het nagestreefde belang (het tegengaan van klimaatverandering) als het onderwerp (verplichtingen van individuele ondernemingen op het gebied van het tegengaan van klimaatverandering) van deze procedure zijn gereguleerd in de EU en Nederland. Milieudefensie wil echter met haar Beweerdelijke Rechtsplichten algemene regelingen doen vaststellen die rechtspolitieke keuzes van de rechter vergen die afwijken van de keuzes van de wetgever in de EU en Nederland.
- De Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren daarnaast op verschillende niveaus met het wettelijk stelsel.
- Zij wijken om te beginnen fundamenteel af van de benadering van de EU-wetgever in het EU-klimaatbeleid. Dat beleid is tot stand gekomen op basis van een brede belangenafweging en heeft geleid tot een aanpak die een klimaattransitie beoogt waarin onder meer marktwerking en concurrentiekracht behouden blijven. De wetgever wees een reductieplicht voor gerapporteerde emissies op het niveau van individuele ondernemingen expliciet van de hand. De Beweerdelijke Rechtsplichten geven dus een beleidsinstrument weer dat de wetgever niet heeft willen inzetten, met een inhoud die de wetgever expliciet afwijst. Zij zouden er bovendien toe leiden dat de met dat beleid beoogde transitie niet door banken gefinancierd kan worden.
- Daarnaast conflicteren de Beweerdelijke Rechtsplichten met individuele wettelijke verplichtingen. Uitvoering van de Beweerdelijke Rechtsplichten zou conflicten opleveren met, onder meer, klimaatwetgeving en de verkeersvrijheden.
- Het voorgaande geldt ongeacht het type onderneming en de sector waarin de onderneming opereert. Specifiek voor banken geldt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten conflicten opleveren met prudentiële wetgeving. Zij belemmeren een adequate risicobeheersing door banken en dus de mate waarin banken financiële stabiliteit kunnen waarborgen.

402. In hoofdstuk 8 zette ING de vereisten voor regels van ongeschreven recht uiteen. De Beweerdelijke Rechtsplichten voldoen daar niet aan. Vooropstaat dat geen sprake is van een leemte in de wet. In dit hoofdstuk 9 bespreekt ING allereerst hoe de Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren met de wet. Milieudefensie probeert door de wetgever gemaakte belangenafwegingen en rechtspolitieke keuzes opzij te schuiven met Beweerdelijke Rechtsplichten die conflicteren met

de aanpak die de EU-wetgever heeft gekozen (paragraaf 9.1). De Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren bovendien met klimaatwetgeving (paragraaf 9.2), bancaire wetgeving (paragraaf 9.3) en de verkeersvrijheden binnen de interne markt (paragraaf 9.4). Al met al is duidelijk dat de Beweerdelijke Rechtsplichten niet kunnen bestaan (paragraaf 9.5).

## 9.1 Er is geen leemte in de wet en de Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren op fundamentele wijze met de aanpak van de wetgever

### 9.1.1 Er is geen sprake van een leemte

403. Hoofdstukken 2 en 3 lichtten toe dat zowel het beperken van klimaatverandering als de rol van individuele ondernemingen en banken daarbij de volle aandacht heeft van de EU- en Nederlandse wetgever.<sup>590</sup> De wetgever heeft, ter uitvoering van het Parijsakkoord, beleid geformuleerd en verschillende wetten geïmplementeerd om ervoor te zorgen dat ondernemingen hun verantwoordelijkheid nemen in het verminderen van uitstoot.<sup>591</sup>
404. Milieudefensie formuleert in deze procedure normen over een onderwerp dat reeds "*bepaaldelijk door de wet [is] geregeld*",<sup>592</sup> en waarin bepaalde elementen door de wetgever bewust niet in wetgeving zijn opgenomen. Er bestaat geen leemte in wetgeving over de rol van ondernemingen en banken bij het tegengaan van klimaatverandering. Er is dan ook geen ruimte om desalniettemin ongeschreven normen vast te stellen.<sup>593</sup>
405. Overigens ligt de EU op schema om haar streefcijfer van 55% emissiereductie in 2030 te behalen.<sup>594</sup> In 2025 bevestigde de EC dat in 2024 "*EU greenhouse gas emissions fell again, by 2.5% compared with 2023. They now stand at over 37% below 1990 levels, or 39% when only domestic emissions are considered, while our economy is 71% larger*"<sup>595</sup> en dat EU ETS zelfs "*continues to deliver deep emission cuts in power and industry, now 50 % below 2005 levels*" en "[*w]ith this progress, the system is on track to achieve the 2030 target of 62% reduction.*"<sup>596</sup>

<sup>590</sup> Zo volgt uit de Governance-verordening en art. 13 Europese klimaatwet dat de EU het ingevoerde regelgevingskader doorlopend evalueert en beoordeelt of zij op koers ligt om haar doelstellingen te behalen. Zie ook par. 2.6 hiervoor.

<sup>591</sup> Zie hoofdstukken 2 en 3 hiervoor. De EU- en Nederlandse wetgever hebben daarbij ook de uitkomsten van de verschillende COPs meegenomen, waar relevant. Zoals besproken in par. 2.1, vormen de uitkomsten van COPs op zichzelf genomen geen bindend recht. Milieudefensie bespreekt deze COPs in hoofdstuk VII van de Dagvaarding.

<sup>592</sup> HR 30 januari 1959, ECLI:NL:HR:1959:AI1600 (*Quint/Te Poel*).

<sup>593</sup> Zie bijvoorbeeld conclusie P-G Langemeijer en A-G Wissink 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 (*Urgenda*), par. 5.28 en voetnoot 555; conclusie A-G Assink 8 mei 2020, ECLI:NL:PHR:2020:450, par. 3.52. Zie ook par. 8.2.1 hiervoor.

<sup>594</sup> Zie recentelijk bijvoorbeeld EC, 'Climate Action Progress Report 2025', november 2025 (uittreksel) (Productie ING-054), p. 7 en par. 2.6 hiervoor.

<sup>595</sup> EC, 'Climate Action Progress Report 2025', november 2025 (uittreksel) (Productie ING-054), p. 7.

<sup>596</sup> EC, 'Climate Action Progress Report 2025', november 2025 (uittreksel) (Productie ING-054), p. 7 en 29.

### 9.1.2 Er is geen ruimte voor rechtspolitieke keuzes en algemene regelingen

406. Milieudefensie probeert met de Beweerdelijke Rechtsplichten haar eigen visie te verheffen tot een algemeen geldende regeling. Milieudefensie erkent dat het gaat over "*nieuwe*" normen. In haar jaarplan 2026, zoals in hoofdstuk 8 aangehaald, schrijft zij dat zij strategische rechtszaken voert zodat haar regels "*als nieuwe norm kunnen gaan gelden*".<sup>597</sup> Met andere woorden: de normen bestaan nog niet, maar moeten in de toekomst gaan gelden.
407. De Beweerdelijke Rechtsplichten geven dus niet het huidige recht weer, zo onderkent ook Milieudefensie. De regels die Milieudefensie tot nieuwe, juridisch afdwingbare, rechtsnormen wil verheffen, gaan niet om een gebod om een openstaand kelderluik van voldoende waarschuwingsmaatregelen te voorzien.<sup>598</sup> Zij zien in plaats daarvan op gedetailleerde nieuw te bedenken regels die op vergaande wijze reguleren hoe (in elk geval) banken, en via hen allerlei andere ondernemingen zich moeten gedragen. De Beweerdelijke Rechtsplichten bevatten daarbij specifieke keuzes over hoe de klimaattransitie eruit moet zien en over het transitie- en emissiereductiepad dat daarvoor moet gelden. Dit zijn keuzes die internationaalrechtelijk (en democratisch) aan de wetgever toebehoren – en keuzes die de wetgever al heeft gemaakt. Zo kunnen staten er onder het Parijsakkoord voor kiezen in te zetten op de volledige verduurzaming van een bepaalde sector, en minder op een andere sector. De verschillen kunnen daarbij zeer groot zijn. De EU-wetgever heeft ook sectorale wetgeving ingevoerd die rekening houdt met specifieke eigenschappen per sector, en heeft ervoor gekozen geen specifiek transitie- en emissiereductiepad aan ondernemingen op te leggen. Milieudefensie wil dat anders. Zij wil kunnen bepalen hoe de Nederlandse klimaattransitie moet worden vormgegeven en welke reducties in welke sector passend zijn.
408. Ook meent Milieudefensie dat "Nieuwe Fossiele Projecten" onrechtmatig zijn.<sup>599</sup> De wetgever meent van niet. Integendeel, vanwege verschillende belangen acht zij dergelijke projecten juist nog noodzakelijk.<sup>600</sup> Milieudefensie vraagt dus van de rechter om keuzes te maken die belangenafwegingen en geschreven wetten van de wetgever doorkruisen. Volgens de Hoge Raad zijn ongeschreven normen daartoe niet geschikt.<sup>601</sup>
409. Toewijzing van de 'nieuwe normen' van Milieudefensie vergt dus rechtspolitieke keuzes. Daar is geen ruimte voor in een individuele procedure tussen twee

<sup>597</sup> Milieudefensie, *Jaarplan 2026, 2026* (uittreksel) (Productie ING-196), p. 10.

<sup>598</sup> Milieudefensie miskent dit en meent, zoals hiervoor in hoofdstuk 8 besproken ten onrechte, dat het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten 'expliciet' moet worden getoetst aan de Kelderluikfactoren. Zie Dagvaarding, nr. 748.

<sup>599</sup> Dagvaarding, nrs. 1019 en 1043.

<sup>600</sup> Zie par. 2.6 en 3.5 hiervoor.

<sup>601</sup> Zie hoofdstuk 8 en specifiek HR 12 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2756 (*Arbeidskostenforfait*), r.o. 3.15.

partijen. Dat geldt temeer nu Milieudefensie haar vorderingen aan de rechter voorlegt met een beroep op enkel één belang: het tegengaan van klimaatverandering. De wetgever kijkt naar meer belangen.<sup>602</sup> Op basis van die belangenafweging heeft zij keuzes gemaakt tussen de verschillende mogelijkheden voor het reguleren van de klimaattransitie, de energietransitie en de rol van ondernemingen, waaronder die van banken, daarin.<sup>603</sup> Zo weegt de wetgever bijvoorbeeld het klimaatbelang af tegen het belang van betaalbare, onafhankelijke en beschikbare energie, concurrentievermogen, en financiële stabiliteit. Een dergelijke belangenafweging behoort, volgens de Hoge Raad,<sup>604</sup> toe aan de wetgever. Ook daarom kunnen de Beweerdelijke Rechtsplichten niet bestaan.

410. Zoals hierna wordt toegelicht, volgt uit zaken als *Urgenda*, *KlimaSeniorinnen* en recentelijk ook de zaak van Greenpeace tegen de Nederlandse staat, keer op keer dat het aan staten is om het klimaatbeleid vast te stellen. De Nederlandse rechter en het Europees Hof hebben geoordeeld dat staten een ruime beleidsvrijheid toekomt.<sup>605</sup> Dat die beleidsvrijheid bestaat, en door rechters wordt bevestigd, betekent dat het vervolgens niet aan Milieudefensie of anderen is om in civiele procedures tegen individuele gedaagden, alsnog die beleidsvrijheid teniet te doen door van civiele rechters rechtspolitieke en beleidskeuzes te verlangen die niet alleen de ruimte voor beleidsvrijheid inperken, maar bovendien indruisen tegen reeds gemaakte beleidskeuzes, zoals hierna wordt toegelicht.

### 9.1.3 De Beweerdelijke Rechtsplichten druisen in tegen de door de wetgever gekozen aanpak

411. De EU-wetgever heeft een ordelijke klimaat- en energietransitie beoogd. Het waarborgen van een *level playing field* is daar een essentieel onderdeel van. Volgens de wetgever worden de doelstellingen van het wettelijk en beleidskader van de EU het best bereikt op gecoördineerde wijze. Eenzijdig optreden van lidstaten zonder zorgvuldige belangenafweging en afweging van de gevolgen

<sup>602</sup> Zie par. 2.6 en 3.5 hiervoor. In de Dagvaarding (hoofdstuk VIII) beschrijft Milieudefensie de gevolgen van klimaatverandering. Deze gevolgen zijn door de EU- en Nederlandse wetgever meegenomen in de gemaakte belangenafweging. In tegenstelling tot wat Milieudefensie kennelijk meent, zijn de EU- en Nederlandse wetgever echter genoodzaakt ook andere belangen mee te wegen bij het vaststellen van wetgeving.

<sup>603</sup> In deze weging neemt de wetgever ook klimaatscenario's en transitiepaden mee, waaronder de klimaatscenario's van het IEA en het IPCC. Die klimaatscenario's en transitiepaden zijn dus ook 'verwerkt' in het EU-beleid. Zie par. 9.2.1 hierna.

<sup>604</sup> HR 12 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2756 (*Arbeidskostenforfait*), r.o. 3.15. Zie ook HR 11 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BR5223 (*Rooyse Wissel/Hagens*), r.o. 5.4; HR 21 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3693 (*Kernwapens*), r.o. 3.3 en HR 10 juni 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4612, r.o. 3.1. In dit laatste arrest overwoog de Hoge Raad dat voor aanvullende bescherming geen plaats is als de wetgever de betreffende belangen bij het opstellen van de wet onder ogen heeft gezien.

<sup>605</sup> Zie bijvoorbeeld HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 8.2.1-8.2.7; EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen*), r.o. 543; Rb. Den Haag 28 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1344 (*Greenpeace/De Nederlandse staat*), r.o. 10.21.

ondermijnt het gecoördineerde beleid en riskeert verstoringen van de interne markt.<sup>606</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten passen niet binnen de door de EU-wetgever gemaakte keuzes op dit vlak (en de daarop aansluitende aanpak van de Nederlandse wetgever die 'nationale koppen' van de hand heeft gewezen<sup>607</sup>).<sup>608</sup>

412. Ten eerste heeft de EU-wetgever onderkend dat activiteiten met een hoge uitstoot moeten verduurzamen. Deze verduurzaming vindt plaats in de reële economie. De EU-wetgever heeft ervoor gekozen gebruik te maken van marktwerking, en het bevorderen daarvan door middel van transparantie. Daartoe heeft de wetgever marktmechanismen ontwikkeld die moeten sturen richting duurzamer gedrag. Het in paragraaf 2.4 besproken EU ETS is daar een voorbeeld van. Het is bedrijven niet verboden om broeikasgassen uit te stoten, maar zij zullen daar wel steeds hogere kosten voor moeten dragen. De wetgever heeft er dus juist voor gekozen om *niet* op het niveau van individuele ondernemingen reductieverplichtingen op te leggen – bovendien ook en juist niet op banken. De Beweerdelijke Rechtsplichten staan haaks op deze keuze, alsook op de keuze die daarin schuilt om individuele ondernemingen wél marktprikkels te geven om te verduurzamen maar *niet* op het niveau van individuele ondernemingen specifieke emissiereducties langs een specifiek transitiepad af te dwingen, laat staan om dat te doen over de band van bankfinanciering.
413. Ten tweede heeft de EU-wetgever ervoor gekozen *geen* specifiek transitiepad vast te stellen dat de Europese economie moet volgen. In plaats daarvan onderkent de EU-wetgever dat de mogelijkheden tot verduurzaming en het tempo per sector verschillen en dat toekomstige ontwikkelingen kunnen vragen om bijsturing van de transitie. Om deze reden is ten eerste een deel van het EU-klimaatbeleid sectoraal. De verduurzaming van, en binnen, een sector als onderdeel van de klimaattransitie is dan het gevolg van de sectorale wetgeving waaraan marktpartijen gebonden zijn in combinatie met, veelal sector-agnostische, marktwerking en -mechanismen. De EU-wetgever schrijft bewust niet per individuele onderneming in een sector voor wat zij moet doen tegen welk transitiepad. Ook dit laat zien dat de Beweerdelijke Rechtsplichten uitgaan van een hele andere filosofie dan wat de EU voorstaat. De EU-wetgever beoogt een graduele transitie. Het precieze pad van de transitie staat daarbij niet vast. Milieudefensie meent daarentegen juist wél precies te kunnen voorschrijven welk transitiepad moet gelden voor niet alleen de gehele economie, maar zelfs voor individuele ondernemingen. Zij meent vervolgens op basis van dat transitiepad

<sup>606</sup> EC, 'Inception Impact Assessment on Amendment of the EU Emissions Trading System (Directive 2003/87/EC)' (Q2 2021) (Productie ING-217), p. 2: "*Action at EU level is therefore indispensable and has a much bigger chance of leading to the necessary transformation, acting as a strong driver for cost-efficient change and upward convergence. Implementing a similar measure nationally would result in smaller, fragmented carbon markets, risking distortions of competition and likely lead to higher overall abatement costs.*"

<sup>607</sup> Zie par. 3.2 hiervoor.

<sup>608</sup> Zie ook Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026 (Productie ING-002A), par. 5.1.

te kunnen vaststellen welke verplichtingen gelden voor individuele ondernemingen, of althans wanneer ondernemingen nog wel en wanneer niet meer financiering kunnen aantrekken van een enkele bank. Dit zou dan moeten leiden tot categorische en rigoureuze reductie en uitsluiting.

414. Ten derde conflicteren de Beweerdelijke Rechtsplichten met de rol van financiers in de Green Deal en de keuzes van de Nederlandse wetgever.<sup>609</sup> Financiers kunnen bijdragen aan het mobiliseren van kapitaal voor de verduurzaming van de economie en helpen belemmeringen voor de vereiste financieringsstromen weg te nemen, door onder meer transparantie te bevorderen.<sup>610</sup> Daarnaast volgt uit het Bankenpakket dat banken transitiegerelateerde risico's moeten beheersen die de stabiliteit van individuele financiële instellingen en het financiële stelsel als geheel kunnen beïnvloeden.<sup>611</sup> Het is tegen deze achtergrond evident niet de bedoeling van de wetgever om banken te verplichten hun financiering aan klanten en sectoren categorisch en op basis van een vastgezet, rigide pad te verminderen. Dat zou ook averechts werken, nu bankfinanciering ondernemingen en sectoren juist kan helpen bij het slagen van hun transitie.<sup>612</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten dwingen banken daartoe echter wel (zie ook hoofdstuk 11 hierna). Dat kan gevolgen hebben voor de financiële gezondheid van banken en het financiële systeem, terwijl gezonde banken en een gezond financieel systeem noodzakelijk zijn om de financiering van de transitie vanuit de financiële sector te mobiliseren.<sup>613</sup>
415. Niet alleen de verplichting van banken om hun risico's adequaat te beheersen, maar ook de feitelijke noodzaak daarvan, is bovendien de reden dat de minister

<sup>609</sup> Zie ook Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026 (Productie ING-002A), p. 14-15: *"Private sector involvement is based on a logic framework whereby, by increasing transparency and providing adequate information "top down" from non-financial companies to savers, the latter will be in a position to direct their money, "bottom up", towards sustainable investments. The two limbs of this logic, as devised by the EC in the Green Deal, are:*

*1. strengthening the foundations for sustainable investment by classifying sustainable activities, embedding sustainability into the corporate governance framework, increasing private companies' and financial institutions' disclosures on climate and environmental data so that investors are fully informed;*

*2. provide greater opportunities for investors and companies by making it easier for them to identify sustainable investments in a credible way, e.g. by developing "clear labels" for retail investment products.*

*A third limb of the Green Deal aims at ensuring that climate risks do not jeopardise financial stability. Accordingly, the document vows to*

*3. integrate the management of climate and environmental risks into the EU prudential framework and examine how the financial system can help to increase resilience to such risks (in particular, to physical damage arising from natural catastrophes)."*

<sup>610</sup> Zie par. 2.4 en 2.5 hiervoor. De basis hiervan ligt in het Sustainable Finance Action Plan (Productie ING-012) (zie p. 10) en de Green Deal (Productie ING-013) (zie p. 20). Hoewel Milieudefensie in haar Dagvaarding wijst op een volgens haar *"breed erkende sleutelrol van banken bij het beperken van klimaatverandering"* verwijst zij in de Dagvaarding in het geheel niet naar de Green Deal of het Sustainable Finance Action Plan, dan wel de rol die financiële instellingen, waaronder banken, volgens de EU-wetgever zouden kunnen vervullen.

<sup>611</sup> Zie par. 2.5 hiervoor en par. 9.3.1 hierna.

<sup>612</sup> Dat banken een belangrijke rol (*"sleutelrol"*) kunnen vervullen in het *"welslagen van de klimaattransitie"*, wordt dan overigens wel genoemd door Milieudefensie. Zie Dagvaarding, par. X.2.5-X.3 (en meer specifiek nr. 584(ii)).

<sup>613</sup> Zie par. 11.4 hierna.

van Financiën de gedachte om banken te verplichten meer te investeren in de energietransitie expliciet afwees, nu dat financiële instellingen belemmert "zelfstandig een adequate risico-rendementsafwezig [sic] te maken. Dit kan de soliditeit van financiële instellingen ondermijnen. Bovendien is het beleggings- en investeringsbeleid van instellingen primair aan de onderneming zelf. Deze maatregel is hiermee niet doelmatig."<sup>614</sup> Wat Milieudefensie in deze procedure vordert, is dus, ook volgens de minister, ondermijnend voor de soliditeit van financiële instellingen en niet doelmatig.

416. De Beweerdelijke Rechtsplichten berusten op andere keuzes en belangenafwegingen. Zij zetten niet in op marktwerking door transparantie en adequate risico-rendementafwegingen van banken te bevorderen, maar op het zo snel mogelijk afknijpen van het financieringsaanbod voor marktactoren en sectoren die niet verduurzamen in lijn met het IEA NZE scenario, hetzij direct (door verplichte uitsluiting) hetzij indirect (door verplichte reducties van gefinancierde en gefaciliteerde emissies). Milieudefensie heeft daarmee geen oog voor de wijze waarop de wetgevers verschillende belangen hebben afgewogen, waaronder financiële stabiliteit. Milieudefensie gaat, zoals ING in paragraaf 11.4 hierna bespreekt, daarnaast voorbij aan hoe deze aanpak de bijdrage die banken kunnen leveren aan het beschikbaar stellen van kapitaal voor de transitie frustreert. Professor Resti concludeert dan ook: "[t]he measures Milieudefensie is requesting in its writ of summons can hardly be considered consistent with the EU's Green Deal. Indeed, the latter is based on empowering private savers and other surplus units by providing them with adequate information on how to invest in climate-friendly assets, not on imposing decarbonisation obligations onto the banking system."<sup>615</sup>
417. Daarbij komt nog dat de Beweerdelijke Rechtsplichten ook indruisen tegen de kern van het door de EU gecreëerde *level playing field*. Immers, de Beweerdelijke Rechtsplichten zouden slechts van toepassing zijn op ING, of enkel degenen die binnen de rechtsmacht van de Nederlandse rechter vallen en onderhevig zijn aan Nederlands recht.<sup>616</sup> De EU-wetgever heeft juist anders beoogd.
418. Zo zijn bijvoorbeeld de CSDDD<sup>617</sup> en CSRD<sup>618</sup> gebaseerd op artikel 114 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU"). EU-regelgeving op basis van artikel 114 VWEU laat minder ruimte voor strengere nationale maatregelen dan andere bevoegdheidsgrondslagen. Dat dit verdragsartikel als

<sup>614</sup> *Kamerstukken II 2024/25, 32 013, nr. 304 (Kamerbrief uitkomst verkenning klimaatmaatregelen financiële sector) (Productie ING-108), p. 2-3.*

<sup>615</sup> *Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026 (Productie ING-002A), p. 10-11. Zie ook par. 5.4.*

<sup>616</sup> *Zie par. 7.1.2 hiervoor.*

<sup>617</sup> *Aanhef CSDDD: "Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 50, leden 1 en 2, punt g), en artikel 114 [...]."*

<sup>618</sup> *Aanhef CSRD: "Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 50 en 114 [...]."*

wettelijke grondslag is gebruikt, geeft aan dat de EU-wetgever het vooraf bepaalde doel van het tot stand brengen en handhaven van de interne markt nastreeft.<sup>619</sup> Voor zover verdergaande nationale maatregelen in theorie al zijn toegestaan, moeten deze worden getoetst aan het *level playing field* dat is beoogd.<sup>620</sup> EU-maatregelen op basis van artikel 114 VWEU worden op grond van lid 3 van dat artikel geacht "een hoog beschermingsniveau" te bieden met betrekking tot die milieubelangen.<sup>621</sup>

419. Kortom, de Beweerdelijke Rechtsplichten staan haaks op allerhande expliciete en impliciete keuzes van de EU-wetgever die het resultaat zijn van een brede belangenafweging en beogen effectieve en ordelijke transitie te brengen.

#### 9.1.4 Een beroep op de horizontale werking van mensenrechten kan de omissies in Milieudefensie's betoog niet repareren

420. Milieudefensie lijkt te menen dat zij met een beroep op de horizontale werking van mensenrechten de door de wetgever gekozen aanpak kan omzeilen.<sup>622</sup> Zorgvuldigheidsnormen kunnen, zoals hiervoor in hoofdstuk 8 toegelicht, het werk van de wetgever niet terzijde schuiven. Dat geldt ook als de zorgvuldigheidsnorm wordt 'ingevuld' met een beroep op mensenrechten en verwijzingen naar uitspraken zoals *KlimaSeniorinnen*.<sup>623</sup>
421. Bescherming tegen klimaatverandering is een mensenrecht. Staten dienen hun burgers deze bescherming te bieden. Dat is bevestigd in (onder meer) uitspraken zoals *Urgenda* en *KlimaSeniorinnen*.<sup>624</sup> Anders dan Milieudefensie lijkt aan te nemen, ondersteunen deze uitspraken, en de andere bronnen die zij aanhaalt,<sup>625</sup> niet het standpunt van Milieudefensie – noch op algemeen niveau, noch ten

<sup>619</sup> In de Dagvaarding (hoofdstuk IV) stelt Milieudefensie dat Nederlands recht van toepassing is op basis van artikel 7 van Verordening (EU) 864/2007 van 11 juli 2007 ('Rome II'). Zij stelt dat de schade (*erfolgsort*) en de schadeveroorzakende gebeurtenis (*handlungsort*) in Nederland plaatsvinden. Deze wijze van het vaststellen van toepasselijk recht toont te meer aan dat het adresseren van klimaatverandering via het civiele recht leidt tot fragmentatie, wat de EU-wetgever juist beoogt te voorkomen. Zoals professor Ringe ook uitlegt, is dergelijke fragmentatie onwenselijk. Zie Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A), in het bijzonder par. 2.4 en 4.2.

<sup>620</sup> Zie par. 2.7 hiervoor.

<sup>621</sup> M. Kellerbauer e.a. (red.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2024 (uittreksel) (Productie ING-218), p. 1751.

<sup>622</sup> Zoals Milieudefensie uiteenzet in Dagvaarding, par. XI.2.4.

<sup>623</sup> Milieudefensie verwijst naar *Urgenda* in Dagvaarding, nrs. 62, 67, 121, 281, 674-675, 677, 692, 711, 719, 731, 748, 751, 760, 828, 843, 845, 859, 864-865, 877, 1156, 1164, 1184; en naar *KlimaSeniorinnen* in Dagvaarding, nrs. 121, 128, 718, 736, 845, 848, 854, 862-865, 877-878, 1175. Milieudefensie gaat in hoofdstuk XIII van de Dagvaarding in op de volgens haar geldende relevantie van mensenrechten voor de vermeende rechtsplicht van ING.

<sup>624</sup> HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.7.9; EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen*), r.o. 542.

<sup>625</sup> Dagvaarding, par. XIII.5. Ook de door Milieudefensie aangehaalde 'Information Note' van de OCHCR (nr. 874), rapportage van de VN Speciaal Rapporteur (nr. 875), Reykjavik Declaration (nr. 876) en *Advisory Opinion* van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens (nr. 881) ondersteunen het standpunt van Milieudefensie niet.

aanzien van de specifieke elementen van de Beweerdelijke Rechtsplichten. Het EHRM bevestigde in *KlimaSeniorinnen* expliciet dat het primaat voor de bescherming tegen klimaatverandering bij staten ligt.<sup>626</sup> De bestrijding van klimaatverandering vereist volgens het EHRM juist een belangenafweging binnen de democratische beslisprocessen, ook al gaat klimaatverandering op de lange termijn gepaard met grote gevaren.<sup>627</sup> Staten hebben daarbij een "*reduced margin of appreciation*" voor de doelstellingen die zij zetten en een "*wide margin of appreciation*" voor "*their choice of means, including operational choices and policies adopted in order to meet internationally anchored targets and commitments in the light of priorities and resources*".<sup>628</sup> Kortom, staten moeten voldoende bescherming bieden. Hoe zij dat vervolgens doen is aan hen.<sup>629</sup> In het onderhavige geval hebben de relevante wetgevers dat ook reeds gedaan, zij het op een manier die Milieudefensie niet zint.

422. Als uitgangspunt geldt dat het EU-klimaatbeleid eenzelfde bescherming biedt als het EVRM. Dit is het zogeheten *Bosphorus*-vermoeden van het EHRM.<sup>630</sup> Dit vermoeden geldt ook voor de mensenrechten die Milieudefensie inroept.<sup>631</sup> De EC bevestigt dit in de klimaatzaak *Duarte Agostinho e.a./Portugal e.a.*<sup>632</sup> bij het EHRM: "*EU law provides for the substantive guarantees of respect for fundamental rights in the field of environment, which ensure a level of protection equivalent to that of the Convention.*"<sup>633</sup> De EC benadrukt dat "*EU law can be considered to provide for an equivalent level of protection of human rights to that of the Convention in the field of environmental protection. Therefore, Member States of the EU can be presumed not to have departed from the requirements of the Convention when they implement the legal obligations flowing from their*

<sup>626</sup> EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen*), r.o. 541. Zie ook IGH 23 juli 2025, *Obligations of States in respect of Climate Change (Advisory Opinion)* ('IGH Advisory Opinion'), par. 403.

<sup>627</sup> EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen*), r.o. 421.

<sup>628</sup> EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen*), r.o. 543.

<sup>629</sup> Het EHRM heeft expliciet bevestigd dat artikel 8 EVRM niet het recht op een concrete mitigatiemaatregel omvat. Zie EHRM 11 december 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:1118DEC004005423 (*Fliegenschnee and others/Austria*), r.o. 33.

<sup>630</sup> EHRM 30 juni 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0630JUD004503698 (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi/Ireland*), r.o. 155-156. Dit vermoeden is meermaals bevestigd door het EHRM, bijvoorbeeld in EHRM 23 mei 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0523JUD001750207 (*Avotiņš/Letland*), r.o. 101-112 en EHRM 11 december 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:1118DEC004005423 (*Fliegenschnee and others/Austria*), r.o. 28.

<sup>631</sup> Milieudefensie beroept zich op art. 2 en 8 EVRM en meent dat deze dienen als objectieve aanknopingspunten voor de invulling van de zorgvuldigheidsnorm; zie o.a. Dagvaarding, nrs. 686, 689 en 692. Zij stelt dat het EVRM, specifiek art. 2 en 8, bescherming bieden tegen de gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering en dat daaruit duidelijke uitgangspunten en aanknopingspunten volgen voor de vaststelling van de noodzakelijke maatregelen ter voorkoming daarvan; Dagvaarding, nr. 869. Daaruit volgt volgens Milieudefensie een rechtsplicht voor ING om een adequate proportionele bijdrage te leveren aan het voorkomen van gevaarlijke klimaatverandering; Dagvaarding, par. XIII.5.

<sup>632</sup> EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409DEC003937120 (*Duarte Agostinho e.a./Portugal e.a.*).

<sup>633</sup> Written Observations of the European Commission of 19 May 2021, Application n° 39371/20 (*Duarte Agostinho e.a./Portugal e.a.*) ('EC, Written Observations Duarte/Portugal') (Productie ING-219), nr. 67.

*membership to the EU.*<sup>634</sup> Ook de Nederlandse staat meent dat zijn klimaatmitigatiebeleid voldoet aan de eisen van het EVRM (en artikel 27 IVBPR).<sup>635</sup> De Nederlandse staat heeft dus in ieder geval de intentie om te voldoen aan het EVRM. Als de rechter vervolgens oordeelt dat dit niet het geval is, dan is het aan de Nederlandse staat om haar beleid aan te scherpen. Het biedt geen ruimte of grond om in individuele procedures van rechters te vragen dat zij verplichtingen vaststellen op het niveau van een individuele onderneming.<sup>636</sup> Dat holt dan immers de beleidsvrijheid van de overheid uit.

423. De Dagvaarding bespreekt het *Bosphorus*-vermoeden niet, maar als Milieudefensie al meent dat het huidige EU-beleid de bescherming waarvan dat vermoeden uitgaat onvoldoende biedt, dan geldt ook op EU-niveau dat Milieudefensie dat moet adresseren in een inbreukprocedure tegen de EU-wetgever.<sup>637</sup> Zij kan dan niet in plaats daarvan procedures tegen individuele ondernemingen voeren los van dat beleid.

#### **9.1.5 Conclusie: de Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen niet bestaan**

424. Gelet op het voorgaande kunnen de Beweerdelijke Rechtsplichten niet bestaan.
425. Dat geldt overigens ook als Milieudefensie meent dat wél sprake is van een leemte, de door haar voorgestelde normen wél passen binnen de aanpak die de EU-wetgever heeft gekozen en het vaststellen van deze normen géén rechtspolitieke keuzes vereist. Ongeschreven rechtsplichten kunnen immers, zoals besproken in hoofdstuk 8, enkel bestaan als zij niet met die wetgeving conflicteren.
426. De Beweerdelijke Rechtsplichten voldoen niet aan dat criterium. Zij conflicteren, zowel individueel als in samenhang bezien, met klimaatwetgeving (paragraaf 9.2), bankspecifieke wetgeving (paragraaf 9.3) en de fundamentele verkeersvrijheden (paragraaf 9.4).

#### **9.2 De Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren met klimaatwetgeving**

427. ING licht hierna, zonder uitputtend te kunnen zijn, toe dat de Beweerdelijke Rechtsplichten waarop Milieudefensie haar vorderingen baseert, conflicteren met klimaatwetgeving. In paragraaf 9.2.1 bespreekt ING de

<sup>634</sup> EC, Written Observations Duarte/Portugal (Productie ING-219), nr. 72.

<sup>635</sup> Conclusie van Antwoord Nederlandse staat in de procedure tussen Greenpeace e.a. en de Nederlandse staat (uittreksel) (Productie ING-220), nr. 15.4.

<sup>636</sup> Rb. Den Haag 28 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1344 (*Greenpeace/De Nederlandse staat*). De rechtbank oordeelde in deze zaak bovendien dat het aan de staat is om reductiedoelstellingen te formuleren in algemene zin. Die doelstellingen staan dus niet op voorhand vast op basis van IEA of IPCC klimaatscenario's, en het zijn streefcijfers.

<sup>637</sup> Overigens heeft de EC meermaals bevestigd dat het EU-klimaatbeleid tot nu toe voldoende effectief is om de EU-klimaatdoelstellingen te behalen. Zie par. 2.6 hiervoor.

Reductievorderingen, in paragraaf 9.2.2 de Uitsluitingsvorderingen en in paragraaf 9.2.3 de CTP vordering.

### 9.2.1 De Reductievorderingen conflicteren met klimaatwetgeving

428. Milieudefensie's Beweerdelijke Rechtsplichten richten zich op gealloceerde en gerapporteerde emissies op entiteits- of groepsniveau. De reductie van die gealloceerde en gerapporteerde emissies verheft zij tot norm. Die insteek conflicteert met de in de EU en Nederland gekozen gecoördineerde aanpak tot het terugdringen van emissies. Het uitstoten van broeikasgassen is daarin toegestaan, binnen door de wetgever gestelde grenzen.<sup>638</sup> Zowel in de EU als in Nederland zijn gerapporteerde emissies op entiteitsniveau niet gereguleerd. Specifieke reductieverplichtingen voor individuele ondernemingen wezen de wetgevers af. In plaats daarvan kozen zij voor een bredere aanpak met algemene emissiereductiedoelstellingen of sector-brede maatregelen.<sup>639</sup>
429. Centraal hierbij is EU ETS dat, met ondersteuning van CBAM, uitstoot reguleert door het aantal verhandelbare emissierechten te limiteren.<sup>640</sup> Kort gezegd, is de techniek daarachter dat enerzijds productie op peil kan blijven én in de EU blijft, terwijl tegelijkertijd op sectorniveau emissies afnemen. Binnen de sectoren kunnen ondernemingen verschillende emissiereducties bewerkstelligen. Zoals in paragraaf 2.4 aan de orde kwam, dekt de combinatie van EU ETS, de LULUCF Verordening en de ESR nagenoeg alle uitstoot binnen de EU.<sup>641</sup> De Reductievorderingen proberen een daarvan afwijkend systeem te introduceren. Ondernemingen die binnen een gereguleerde markt emissierechten verhandelen om op die manier binnen een wettelijk vastgesteld emissiebudget te blijven zouden via de achterdeur volgens Milieudefensie alsnog gefrustreerd moeten worden. Die bedrijven zouden namelijk weliswaar emissierechten mogen kopen, maar vervolgens zouden zij die rechten alsnog niet kunnen gebruiken omdat de financierende bank de gerapporteerde emissies moet verlagen.
430. Bedrijven onder EU ETS mogen echter hun eigen reductiepad hanteren, zolang zij voldoende emissierechten hebben. Het is dus ook toegestaan dat een aantal ondernemingen hun emissies drastisch verlaagt, en andere ondernemingen nauwelijks. Die laatste categorie opereert dan binnen de grenzen van de wet en het systeem werkt dan zoals bedacht en beoogd door de wetgever. Sectorbreed gaat de uitstoot ook alsnog omlaag. Toch zou het banken dan verboden moeten worden om die laatste categorie ondernemingen te financieren. Milieudefensie stelt immers dat ongeschreven normen bestaan die voorschrijven dat een bank haar gerapporteerde emissies binnen een bepaalde sector met een bepaald

<sup>638</sup> Zie par. 9.1.3 hiervoor.

<sup>639</sup> Zie hoofdstukken 2 en 3 hiervoor.

<sup>640</sup> Zie par. 2.4 hiervoor.

<sup>641</sup> Bevestigd in EC, Impact Assessment Report (Productie ING-023), p. 22-23.

percentage verlaagt. Stel dat die bank in een sector twee klanten heeft, die opereren in een EU ETS sector waarin tientallen bedrijven actief zijn. Die twee klanten moeten dan hoe dan ook hun emissies met het door Milieudefensie bedachte percentage verlagen. De insteek van EU ETS wordt dan tenietgedaan. De in de reële economie te bewerkstelligen reducties zijn dan niet meer afhankelijk van de verkregen emissierechten en per ondernemingen te kiezen reductiepaden, maar van de bank die financiering verstrekt.

431. Dit is slechts een voorbeeld. In allerlei sectoren heeft de wetgever bedacht hoe emissiereducties in de reële economie moeten worden bewerkstelligd. Zo heeft de EU-wetgever in de EPBD IV bepaald dat het gemiddelde primaire energiegebruik van de woningvoorraad met 16% omlaag moet in 2030 en 20-22% in 2035.<sup>642</sup> Dat Milieudefensie vervolgens meent dat op banken een verplichting zou rusten om de emissies van hun woningportefeuille met 40,5% in 2030 en 66,2% in 2035 te verlagen, conflicteert daarmee. Banken kunnen daar dan alleen aan voldoen door simpelweg minder hypotheeklen te verstrekken (zie paragraaf 11.5 hierna), terwijl de EPBD IV juist van banken verwacht dat zij financiering van verduurzamingsmaatregelen van woningen verzorgen.<sup>643</sup> Het opleggen van de Beweerdelijke Rechtsplichten voor uitstoot van klanten die binnen deze wetgeving vallen, kan dus überhaupt niet aan de orde zijn.
432. De Reductievorderingen conflicteren daarnaast met wetgeving die ziet op klimaatmitigatieverplichtingen van ondernemingen. Hoewel Milieudefensie stelt dat de CSDDD en de CSDDD haar Beweerdelijke Rechtsplichten zouden onderschrijven, licht zij dat niet toe.<sup>644</sup> Het is ook onjuist.
433. De verplichting die het meest in de buurt komt van de Reductievorderingen is de CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting uit artikel 22 CSDDD,<sup>645</sup> maar zelfs daarmee conflicteren de Reductievorderingen. Hoewel de EU-wetgever voornemens is, als onderdeel van het Omnibus-pakket, artikel 22 CSDDD te schrappen uit de CSDDD, zijn ondernemingen op basis van de (niet geïmplementeerde) huidige tekst daarvan verplicht vanaf 2028 of 2029 een klimaatplan op te stellen waarin zij, onder andere klimaatgerelateerde doelstellingen moeten formuleren. Ondernemingen hoeven geen absolute emissiereductiedoelstellingen te stellen, zoals Milieudefensie vordert.<sup>646</sup> In plaats

<sup>642</sup> Art. 9 lid 2 EPBD IV. Het gemiddelde primaire verbruik in kWh/(m<sup>2</sup>.jaar) ziet op het volledige woningenbestand. De percentages van de EPBD IV hebben 2020 als basisjaar.

<sup>643</sup> Art. 17 lid 11 EPBD IV.

<sup>644</sup> Dagvaarding, nrs. 666-667, 744 en 1159.

<sup>645</sup> Zie par. 2.4 hiervoor.

<sup>646</sup> De opnameverplichting zou alleen gelden voor absolute doelstellingen 'indien van toepassing' ("*where appropriate*") en alleen voor 'significante categorieën' ("*each significant category*") van de Scope 1, 2 en 3 emissies. Zie art. 22 lid 1(a) en overweging 73 CSDDD. Milieudefensie stelt ten onrechte dat het klimaatbeleid van ING cruciale tekortkomingen bevat en gebrekkig is. Het ontbreken van absolute emissiereductiedoelstellingen (zoals zelfs de op dit moment nog geldende meest vergaande CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting toestaat) in het klimaatbeleid betekent niet dat sprake is van tekortkomingen of gebreken. Zie Dagvaarding, nrs. 54 en 73.

daarvan kunnen ondernemingen zelf kiezen wat voor doelen zij stellen. Ook kunnen ondernemingen zelf bepalen welk(e) transitiepad(en) zij hanteren<sup>647</sup> en zien de te stellen reductiedoelstellingen op de significante categorieën emissies in plaats van alle gerapporteerde emissies.<sup>648</sup> De CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting is een inspanningsverplichting, en in de CSDDD is expliciet opgenomen dat ondernemingen bij het niet behalen van hun doelen deze konden bijstellen.<sup>649</sup> De EU-wetgever koos er daarnaast voor geen civiele handhaving open te stellen voor de CSDDD-Klimaattransitieplanverplichting.<sup>650</sup> Lidstaten zouden een toezichthouder aanwijzen om markttoezicht te houden.<sup>651</sup> Ten slotte zijn financiële ondernemingen uitgesloten van de verplichting tot het uitvoeren van *downstream due diligence*, c.q. onderzoek bij klanten.<sup>652</sup> Dit is met het Voorlopig Akkoord Omnibus niet veranderd.

434. Zoals gezegd, heeft de EU-wetgever ervoor gekozen de volledige CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting te schrappen.<sup>653</sup> De EU-wetgever heeft op basis van een recente belangenafweging besloten de regeldruk en administratieve lasten voor ondernemingen te verlagen.<sup>654</sup> De EU-wetgever schrapte dus welbewust een verplichting die het dichtst in de buurt komt van hetgeen Milieudefensie vordert, en ook als die verplichting nog wel zou hebben voortbestaan, toont deze duidelijke conflicten met de Beweerdelijke Rechtsplichten.

<sup>647</sup> Art. 22 lid 1(a) CSDDD schrijft een op wetenschap gebaseerde benadering naar eigen inzicht van ondernemingen voor. Het CSDDD Klimaattransitieplan moest daarom tijdgebonden reductiedoelstellingen bevatten voor 2030 en daaropvolgende vijfjaarlijkse stappen tot en met 2050. Zie ook overweging 73 CSDDD. Wetenschappelijke inzichten ontwikkelen zich over tijd, net als klimaatscenario's en transitiepaden. Zie par. 5.3 hiervoor en 10.2.2 hierna. Dit is door de wetgever geadresseerd door de jaarlijkse aanpassingsmogelijkheid.

<sup>648</sup> Art. 22 lid 1(a) CSDDD.

<sup>649</sup> Uit art. 22 lid 1 CSDDD volgt dat een onderneming "*haar uiterste best doet*" (in het Engels "*through best efforts*") en in art. 1 lid 1(c) en overweging 73 CSDDD zijn diezelfde woorden vertaald naar "*naar beste vermogen*". De mate van de benodigde inspanningen zou afhangen van de vooruitgang die een onderneming boekt en de complexiteit en veranderende aard van de klimaattransitie: "[h]oewel ondernemingen ernaar moeten streven de in hun plannen opgenomen broeikasgasemissiereductiedoelstellingen te halen, kunnen specifieke omstandigheden ertoe leiden dat het niet langer redelijk is te verwachten dat ondernemingen deze doelstellingen kunnen halen." Zie overweging 73 CSDDD. Art. 22 lid 3 CSDDD biedt ondernemingen de mogelijkheid hun CSDDD Klimaattransitieplan iedere twaalf maanden bij te werken. Het Hof Den Haag wijst hier ook op in Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.46.

<sup>650</sup> Art. 29 CSDDD. Deze keuze past bij professor Ringe's conclusie dat "[t]he complexity of climate change, the multitude of affected persons, the global character of the phenomenon, and the required policy choices and weighing of interests call for a solution based on public regulation rather than private law mechanisms". Professor Ringe overweegt daarbij dat gefragmenteerde regulering door middel van civielrechtelijke handhaving niet passend is voor het reguleren van *public goods* zoals *climate stability*. Zie Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A), par. 2.3-2.4. Met art. 4 lid 12(a) Voorlopig Akkoord Omnibus (Productie ING-037) is de bepaling met betrekking tot de civiele aansprakelijkheid in het geheel verwijderd.

<sup>651</sup> Art. 24 en 25 CSDDD.

<sup>652</sup> Zie uitgebreid par. 9.2.2.2 hierna.

<sup>653</sup> Art. 4 lid 10 Voorlopig Akkoord Omnibus (Productie ING-037).

<sup>654</sup> Zie par. 2.6 hiervoor. De Nederlandse wetgever gaf aan het akkoord te steunen aangezien regeldrukvermindering een beleidsprioriteit is. Zie *Kamerstukken II 2025/26*, 36 712, nr. 9 (Kamerbrief over Voorlopig politiek Akkoord Omnibus I-CSDDD) (Productie ING-221), p. 1.

435. Overigens conflicteren de Beweerdelijke Rechtsplichten ook na de afschaffing van de CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting nog met de wijze waarop de EU-wetgever andere met de transitie samenhangende verplichtingen van individuele bedrijven heeft gereguleerd.

- (a) **Risicogerichte aanpak.** Zowel de oude als de nieuwe versie van de CSDDD bevat een risicogerichte aanpak ten aanzien van *due diligence*.<sup>655</sup> Ondernemingen moeten zich richten op de gebieden in de waardeketen waar de kans op daadwerkelijke en potentiële negatieve effecten het grootst is, en mogen bij gelijke risico's prioriteit geven aan de beoordeling van negatieve effecten waarbij directe zakenpartners betrokken zijn.<sup>656</sup> Klimaatimpact is overigens geen onderwerp waarnaar ondernemingen *due diligence* hoeven te verrichten (zie paragraaf 9.2.2.2 hierna).

Ook onder de CSDDD-Klimaattransitieplanverplichting, die de wetgever zoals gezegd uit de reeds ingevoerde richtlijn beoogt te verwijderen, geldt een risicogerichte aanpak. Dat geldt ook nog steeds ten aanzien van de rapportageverplichtingen (onder bijvoorbeeld de CSRD) die nog wel bestaan. Als ondernemingen een klimaattransitieplan hebben, hoeven zij alleen te rapporteren over een "*significante scope 3-categorie*", oftewel "*elke scope 3-categorie die voor de onderneming een prioriteit is*".<sup>657</sup> Dit is neergelegd in de CSRD en de ESRS E1-6, op grond waarvan ondernemingen rapporteren over welke emissies prioriteit hebben.<sup>658</sup> De benadering van Milieudefensie met doelstellingen voor alle door een onderneming gerapporteerde emissies, staat hier haaks op.

- (b) **Geen verplichting tot formuleren reductiedoelstellingen.** Er bestaat geen verplichting voor ondernemingen emissiereductiedoelstellingen te formuleren. Daarbij komt dat de CSRD en de ESRS, die slechts zien op de rapportageverplichtingen, er zonder meer van uitgaan dat ondernemingen ook intensiteitsdoelstellingen kunnen formuleren en niet

<sup>655</sup> Overweging 40 en 44 en art. 9 lid 1 CSDDD. Deze risico gebaseerde benadering volgt expliciet ook uit het Omnibus-pakket. Zie EC, 'Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2006/43/EG, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 en (EU) 2024/1760 wat betreft bepaalde vereisten inzake duurzaamheidsrapportering door ondernemingen en passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven', COM(2025) 81 final, 26 februari 2025 (Productie ING-222), p. 7. Ook uit art. 22 lid 1(a) CSDDD volgt dat het klimaatbeleid van ondernemingen moet zijn gericht op die emissies waar zij de meest effectieve slagen kunnen maken om tot werkelijke reductie van fysieke emissies te komen.

<sup>656</sup> Art. 4 lid 4 Voorlopig Akkoord Omnibus (Productie ING-037) dat strekt tot wijziging van art. 8 lid 2 CSDDD.

<sup>657</sup> ESRS E1-6, nr. 51.

<sup>658</sup> ESRS E1-6, Bijlage A, TV 46(d) waaruit volgt dat ondernemingen moeten beoordelen welke categorieën de meeste prioriteit hebben. Hierbij moeten zij kijken naar onder meer de omvang van de emissies, gerelateerde financiële uitgaven, invloed die zij heeft op die emissies, transitierisico's en -kansen.

enkel absolute doelstellingen.<sup>659</sup> Rapportage-eis ESRS E1-4 staat intensiteitsdoelstellingen expliciet toe. Sterker nog, EFRAG heeft in haar voorstel voor een nieuwe, vereenvoudigde set ESRS een vrijstelling opgenomen voor financiële instellingen van het rapporteren van absolute waarden voor hun Scope 3, Cat. 15 intensiteitsdoelstellingen, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldoen (waaronder het verstrekken van contextuele informatie over de gestelde doelen).<sup>660</sup> Ook het hof in de Shell-zaak bevestigt dat de CSRD en de CSDDD "geen absolute reductieverplichtingen op[leggen] aan individuele bedrijven of bepaalde bedrijfstakken."<sup>661</sup> Zoals hiervoor besproken, heeft de EU-wetgever besloten de enige regel die in de buurt kwam van een verplichting emissiereductiedoelstellingen te formuleren, de CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting, te schrappen.

- (c) **De wetgever komt met specifieke guidance.** Ten aanzien van de *due diligence* verplichtingen van ondernemingen zal de EU-wetgever de precieze inhoud en omvang daarvan de komende jaren van specifieke *guidance* voorzien.<sup>662</sup> Milieudefensie's poging daarop vooruit te lopen en mogelijk andersluidende *guidance* van de wetgever te frustreren, past daar niet bij.

436. In meer algemene zin geldt dat het EU-klimaatbeleid op vele manieren impliceert en expliciteert dat ondernemingen verschillende plannen, doelstellingen,

<sup>659</sup> Art. 19 bis lid 2(b) Richtlijn 2013/34/EU van 26 juni 2013 zoals gewijzigd in art. 1 lid 4 CSRD.  
<sup>660</sup> EFRAG, *Draft ESRS E1. Climate Change*, november 2025 (Productie ING-223), ESRS E1-6, p. 8-9, AR 13 die strekt tot wijziging van AR 23. In de bijbehorende *Basis for Conclusions* licht de EFRAG toe dat de voorwaarde tot het verstrekken van informatie dient ter ondersteuning van de transparantie en om tegemoet te komen aan de behoeften van beleggers en gegevensgebruikers, zie EFRAG, *Basis for Conclusions. Draft amended ESRS*, december 2025 (uittreksel) (Productie ING-224), nr. 333; en dat de voorwaardelijke vrijstelling "addresses the lack of methodological robustness in converting Scope 3 category 15 intensity targets into absolute values, while preserving transparency by requiring undertakings to disclose absolute financed emissions covering the same emissions as the intensity targets. This allows users, based on historical data, to assess whether the intensity targets are associated with stable, increasing, or decreasing absolute emission trajectories" (nr. 333). De vrijstelling is opgenomen in het licht van de van stakeholders ontvangen bezwaren, waaronder dat "absolute targets are only useful for sectors where decommissioning is envisaged. At the same time, the greatest need for transition financing is in the most emissions-intensive sectors, which means absolute targets may be deceptive. In addition to that, transposing intensity targets into absolute terms requires multiple assumptions (for example, static portfolio composition, clients' future production or sales mix, future enterprise value or capital ratios, etc.)" (nr. 327) en "the exemption should be granted as intensity targets are the primary tool for managing the sector's decarbonisation. They further argued that absolute targets may be business sensitive and, in the context of financed emissions, unreliable and impractical. Examples provided by banks showed that translating physical intensity metrics for Scope 3 into absolute values presented key challenges, including the risk of double counting when aggregating different portfolios, which prevents faithful representation, and significant uncertainties in assumptions used (e.g. composition of the portfolio over time, rhythm of decarbonisation of the client and its growth). Some stakeholders underlined that for similar reasons, exemption should be granted to all sectors and not only FI" (nr. 330).

<sup>661</sup> Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.56.

<sup>662</sup> Art. 19 lid 2 en lid 3 CSDDD, zoals voorgesteld te wijzigen in art. 4 lid 9 Voorlopig Akkoord Omnibus (Productie ING-037). Zie ook art. 6 CSRD.

transitiepaden en ambities mogen hebben. Als dat anders was geweest, dan zouden er immers geen instrumenten zijn zoals de Benchmark Verordening, de Taxonomieverordening en allerhande andere instrumenten die erop gericht zijn om inzicht te bieden in alle verschillen in de markt. Als de Beweerdelijke Rechtsplichten zouden bestaan, dan was (rapportage ten behoeve van) vergelijking niet nodig – dan zou iedereen precies het transitie- en reductiepad volgen dat Milieudefensie wil opleggen.

437. Het is niet duidelijk waarom Milieudefensie in haar Dagvaarding geen rekenschap geeft van het bestaande wettelijke kader, terwijl dat kader volgens de wetgever voldoet aan alle internationaalrechtelijke en mensenrechtelijke verplichtingen.<sup>663</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten staan hoe dan ook haaks op de afwegingen en gekozen aanpak die aan het wettelijke kader ten grondslag liggen en frustreren de goede werking daarvan.
438. Kortom, de stelling van Milieudefensie dat de CSRD en de CSDDD de Beweerdelijke Rechtsplichten ondersteunen, is onjuist.<sup>664</sup> De Reductievorderingen – en de individuele elementen daarvan – druisen in tegen de keuzes die de wetgever maakte in de meest vergelijkbare verplichting. De EU-wetgever heeft er nu zelfs, iets meer dan anderhalf jaar na inwerkingtreding van de CSDDD, voor gekozen diverse mitigatieverplichtingen voor ondernemingen af te schaffen.

### **9.2.2 De Uitsluitingsvorderingen conflicteren met klimaatwetgeving en energiebeleid**

439. Met de Uitsluitingsvorderingen eist Milieudefensie dat ING binnen korte tijd wereldwijd stopt met financiering en facilitering van alle ondernemingen die op enige wijze betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten".<sup>665</sup> Het zou onrechtmatig zijn deze entiteiten van dienstverlening te voorzien.<sup>666</sup> Ook dat conflicteert met het klimaat- en energiebeleid in de EU en Nederland.

---

<sup>663</sup> Milieudefensie wijst alleen in algemene bewoordingen op LULUCF(-sectoren) in enkele voetnoten in haar Dagvaarding, maar gaat verder niet in op de LULUCF Verordening. Zie Dagvaarding, voetnoten 259, 971 en 1151. Andere regelgeving noemt zij überhaupt niet. De Europese Klimaatwet noemt Milieudefensie enkel in algemene zin in nr. 988 en de Nederlandse Klimaatwet in nr. 106.

<sup>664</sup> Dagvaarding, nrs. 57, 667, 744 en 1159.

<sup>665</sup> Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 5(ii)(a) en (b). Zie ook par. 7.3 hiervoor.

<sup>666</sup> Dagvaarding, nrs. 1019 en 1043.

### 9.2.2.1 "Nieuwe Fossiele Projecten" zijn rechtmatig en passen binnen het energiebeleid van de overheid

440. "Nieuwe Fossiele Projecten" zijn in Nederland en de EU niet verboden.<sup>667</sup> Het onderdeel uitmaken van een (ondernemingsrechtelijke) groep waarbij ergens in de groep een entiteit op enige wijze betrokken is bij "Nieuwe Fossiele Projecten" is evenmin verboden.<sup>668</sup> "Nieuwe Fossiele Projecten" vinden plaats op basis van door overheden verstrekte vergunningen en concessies. Dergelijke projecten zijn onderworpen aan een uitgebreid stelsel van publiekrechtelijke wetgeving dat waarborgt dat alleen projecten doorgang kunnen vinden die aan die regels voldoen en een vergunning hebben verkregen. Bij de beoordeling van de vergunningverlening van een bepaald project wordt de impact van zo'n project op het milieu of de natuur meegenomen.<sup>669</sup> Recent werden in het kader van de ontwikkeling van het olie- en gasveld 'F06-IJssel' ook scope 3-emissies berekend en meegenomen in de besluitvorming. De minister van Klimaat en Groene Groei stemde in met het winningsplan en de met dit fossiele project gepaard gaande emissies werden *"als verenigbaar beschouwd met de klimaatdoelen uit de Klimaatwet"*.<sup>670</sup> Dat leidt er ook toe dat, zodra een project aan de geldende regelgeving voldoet, een fossiel project een rechtmatige basis heeft, en kan worden uitgevoerd – en dus gefinancierd. Dit is overigens niet alleen in de EU zo, maar is wereldwijd het geval – en is aan individuele overheden aldaar om te bepalen op welke wijze zij vergunningstrajecten en concessies inrichten.
441. De EU en de Nederlandse overheid stimuleren bovendien, met het oog op maatschappelijke belangen zoals energieonafhankelijkheid, actief projecten die onder Milieudefensie's "Nieuwe Fossiele Projecten" vallen.<sup>671</sup> De EC erkent dat *"gas de komende decennia deel [zal] blijven uitmaken van de energiemix van de EU"*.<sup>672</sup> Nederland volgt een vergelijkbare koers door bijvoorbeeld extra in te

<sup>667</sup> Het feit dat geen overeenstemming bestaat over het uitfaseren van fossiele brandstoffen werd ook recent weer duidelijk tijdens de COP30 in Belém. Zie Health Policy Watch, 'COP30 Ends With No Text on Fossil Fuels Phase-Out – but Plans for a Conference in 2026', 24 november 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-225).

<sup>668</sup> "Nieuwe Fossiele Projecten" worden ook nog steeds ontwikkeld. Zie par. 3.5 hiervoor. Ook bijvoorbeeld de Duitse regering heeft aangegeven meer in te willen zetten op gaswinning en een kolencentrale te heropenen. Zie Enerdata, 'Germany plans to develop 20 GW of gas power plant capacity by 2030', 11 april 2025 (uitdraai 21 januari 2026) (Productie ING-226); DW, 'Germany reactivates coal-fired power plant to save gas', 22 augustus 2022 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-227). Ook in Polen en Cyprus worden nieuwe gasvelden ontplooid. Zie Offshore Energy, 'New oil & gas discovery seen as European country's 'largest conventional hydrocarbon field'', 22 juli 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-228); D. Katanich, 'New gas discovery off Cyprus coast may reduce EU energy dependence', *EuroNews* 8 juli 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-229).

<sup>669</sup> Zie bijvoorbeeld art. 6 lid 1 Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992, laatst gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2025/1237 van 17 juni 2025 ('Habitatrichtlijn').

<sup>670</sup> Besluit van de minister van Klimaat en Groene Groei inzake winningsplan F06-IJssel van 22 december 2025 (Productie ING-230), p. 8.

<sup>671</sup> Zie par. 2.6 en 3.5 hiervoor.

<sup>672</sup> EC, Routekaart voor beëindiging invoer Russische energie (Productie ING-062), p. 4.

zetten op gaswinning om in de energieleveringszekerheid te kunnen voorzien.<sup>673</sup> Daarbij wordt benadrukt dat gaswinning uit de Nederlandse kleine velden van nationaal en Europees belang is.<sup>674</sup> In Nederland stuurt het kabinet voor het nastreven van de klimaatdoelen "op het verminderen van het gebruik van fossiele brandstoffen, niet op het verminderen van de productie ervan."<sup>675</sup> Het kabinet benadrukt daarbij dat "[e]en afname van binnenlandse productie [...] niet automatisch [leidt] tot een daling van het gebruik en daarmee tot een daling van de emissies."<sup>676</sup> De minister van Klimaat en Groene Groei benoemt hier het belang van verduurzaming aan gebruikerszijde van fossiele brandstoffen, in plaats van productiezijde. Daarmee is dus een transitie beoogd die rechtvaardig en ordentelijk verloopt in plaats van een abrupte rem op de productie ervan waardoor het risico bestaat dat energie en producten niet meer beschikbaar of onbetaalbaar worden voor grote groepen consumenten.

442. Milieudefensie is het wellicht niet eens met de keuzes van de wetgever.<sup>677</sup> Dat biedt echter geen rechtvaardiging voor het rigoureuus doorkruisen van het overheidsbeleid door het verbieden van financiering door banken van legale activiteiten die de EU-wetgever nog steeds essentieel acht voor de maatschappij.

### 9.2.2.2 Het uitsluiten van ondernemingen die betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten" doorkruist klimaatwetgeving

443. Milieudefensie heeft de Uitsluitingsvorderingen zeer breed, en daarmee verstrekend, geformuleerd. ING zou niet alleen geen "Nieuwe Fossiele Projecten" meer mogen financieren, maar zou de hele onderneming die dat project uitvoert moeten verbannen als klant, inclusief alle (niet betrokken)

<sup>673</sup> Zie par. 3.5 hiervoor. Ook uit het Sectorakkoord volgt dat Nederlands aardgas essentieel is voor de energietransitie en dat "op dit moment [...] nog niet voldoende duurzame energie beschikbaar [is] om te stoppen met het gebruik van aardgas" omdat "[g]aswinning uit Nederlandse kleine velden op land en op zee [...] van belang [is] voor de leveringszekerheid gedurende de energietransitie." Zie Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 33 529, nr. 1293 (Sectorakkoord) (Productie ING-114), p. 8. Zie ook *Kamerstukken II 2024/25*, 33 529, nr. 1293 (Kamerbrief aanbieding Sectorakkoord) (Productie ING-115), p. 1 waaruit volgt dat ook de minister van Klimaat en Groene Groei meent dat aardgas "in de komende decennia nog een belangrijke rol [speelt], in de overgang naar een CO<sub>2</sub>-neutraal Nederland". Zie ook Bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 33 529, nr. 1368 (Aanvullende afspraken Sectorakkoord) (Productie ING-116), p. 5 en 28; *Kamerstukken II 2025/26*, 33 529, nr. 1368 (Kamerbrief aanbieding Aanvullende afspraken Sectorakkoord) (Productie ING-117), p. 2; Coalitieakkoord 2026-2030 (Productie ING-087), p. 25.

<sup>674</sup> Zie ook Bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 33 529, nr. 1368 (Aanvullende afspraken Sectorakkoord) (Productie ING-116), p. 28 en *Kamerstukken II 2025/26*, 33 529, nr. 1368 (Kamerbrief aanbieding Aanvullende afspraken Sectorakkoord) (Productie ING-117), p. 2.

<sup>675</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2025/26*, nr. 29 (Kamervragen en antwoorden over het Sectorakkoord) (Productie ING-231), p. 2. Zie ook *Aanhangsel Handelingen II 2025/2026*, nr. 984 (Kamervragen en antwoorden over Aanvullende afspraken Sectorakkoord) (uittreksel) (Productie ING-232), p. 2.

<sup>676</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2025/26*, nr. 29 (Kamervragen en antwoorden over het Sectorakkoord) (Productie ING-231), p. 2.

<sup>677</sup> Zo wijst Milieudefensie in de Dagvaarding (hoofdstuk V) op de rol van fossiele brandstoffen bij klimaatverandering. De EU- en Nederlandse wetgever zijn bekend met deze rol en ook met de door Milieudefensie aangehaalde rapporten van het IPCC. Dat heeft echter niet geleid tot het aannemen van de door Milieudefensie voorgestelde Uitsluitingsvorderingen, dan wel de andere Beweerdelijke Rechtsplechten.

entiteiten in de ondernemingsrechtelijke groep. Ongeacht of deze entiteit zich bijvoorbeeld tegelijkertijd inzet voor de energietransitie, bijvoorbeeld door een windmolenpark te bouwen. Financiering van dergelijke duurzame energieprojecten door ING zou niet meer kunnen. Dat gaat in tegen de EU- en Nederlandse klimaatdoelstellingen.<sup>678</sup> Immers, de energietransitie is afhankelijk van investeringen in hernieuwbare energie en infrastructuur.<sup>679</sup> Specifiek voor klanten in de EU conflicteren de Uitsluitingsvorderingen ook met de doelstellingen van de NZIA.<sup>680</sup> Voor de toename van de productiecapaciteit is kapitaal nodig. De Uitsluitingsvorderingen maken dat onmogelijk, als de betreffende onderneming op enige wijze, ergens in de wereldwijde groep, betrokken zou zijn bij een 'Nieuw Fossiel Project'.

444. Het is ook onduidelijk hoe ver de kwalificatie "*betrokken bij*" strekt. Dat kan van alles betekenen. Zo kan het betrekking hebben op de financiering van netbeheerders die de aansluiting en het transport van elektriciteit van en naar "Nieuwe Fossiele Projecten" moeten faciliteren. Bij toewijzing van de Uitsluitingsvorderingen mag ING die netbeheerders niet meer financieren, ook al zijn deze netbeheerders wettelijk verplicht tot het bieden van een elektriciteitsaansluiting (en voorzien zij velen in onze samenleving van stroom en warmte).<sup>681</sup> Ook hebben juist deze bedrijven geld nodig voor het oplossen van de netcongestie, wat een gerechtvaardigd maatschappelijk doel is en wat bovendien de energietransitie ondersteunt.<sup>682</sup> Er zijn nog vele andere voorbeelden te bedenken, zoals het leveren van IT- of facilitaire diensten aan een 'Nieuw Fossiel Project' – en het financieren daarvan. Milieudefensie lijkt met haar aanpak ook te miskennen dat een transitie naar zijn aard gradueel is en dat ondernemingen en hun activiteiten niet, en zeker niet altijd en categorisch, op te delen zijn in 'goede' en 'slechte' stukken.
445. De Uitsluitingsvorderingen frustreren ook de goede werking van marktmechanismen en sectorale (klimaat)plannen ter uitvoering van de Green Deal. Ter illustratie: een onder EU ETS vallend gasbedrijf kan haar

<sup>678</sup> De EU-klimaatdoelstellingen volgen uit EU NDC 2025 (Productie ING-011) en art. 2 lid 1 en art. 4 Europese Klimaatwet. De Nederlandse doelstellingen volgen uit art. 2 lid 1(a) en lid 2 Nederlandse Klimaatwet. Zie par. 2.2 en 3.1 hiervoor.

<sup>679</sup> Zie bijvoorbeeld Green Deal (Productie ING-013), p. 6-7; Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 13-14; REPowerEU Plan (Productie ING-024), p. 3 en 7-9 en par. 4. Zie ook de RED III en Verordening (EU) 2023/1804 van 13 september 2023 ('AFIR').

<sup>680</sup> De NZIA beoogt een toename van de productiecapaciteit van netto nul-technologieën in de EU en een afname van de afhankelijkheid van de EU van de import van zulke technologieën. Zie art. 1 en overweging 8.

<sup>681</sup> Uit art. 3.38 Energiewet volgt dat een netbeheerder in beginsel verplicht is degene die daarom verzoekt te voorzien van een aansluiting op een door hem beheerd elektriciteitsnet.

<sup>682</sup> Zie par. 3.5 hiervoor. Zie ook REPowerEU Plan (Productie ING-024), p. 16; Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 29 023, nr. 559 (Tweede Voortgangsrapportage Landelijk Actieprogramma Netcongestie) (uittreksel) (Productie ING-119), p. 14. TenneT trekt hier de komende jaren bijvoorbeeld EUR 160 miljard voor uit; zie TenneT, 'Netcongestie' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-233). Ook uit het recente Coalitieakkoord volgt dat het aanpakken van de netcongestieproblemen de "*hoogste prioriteit*" van de regering heeft. Zie Coalitieakkoord 2026-2030 (Productie ING-087), p. 24.

emissierechten ook inzetten voor "Nieuwe Fossiele Projecten", bijvoorbeeld om te voorzien in de energiebehoefte van de samenleving.<sup>683</sup> Dat probeert Milieudefensie alsnog onmogelijk te maken door hen financiering te ontnemen. Dergelijke nieuwe projecten kunnen bovendien uitstoot voorkomen. Nieuwe projecten die op een duurzame wijze worden opgezet, verminderen de noodzaak van het inkopen van primaire energiebronnen elders ter wereld, en uitstoot van broeikasgassen bij de productie en (langdurig) transport daarvan.

446. Tot slot negeren de Uitsluitingsvorderingen dat gas expliciet als transitiebrandstof is aangemerkt in de Taxonomieverordening.<sup>684</sup> Met de Taxonomieverordening beoogt de wetgever duidelijkheid te scheppen voor investeerders over de duurzaamheid van verschillende beleggingen. Op basis van wetenschappelijk bewijs, en het in artikel 191 VWEU neergelegde voorzorgsbeginsel, heeft de EC bepaald dat energieopwekking door middel van gas kan "*bijdragen tot de decarbonisatie van de economie van de Unie*".<sup>685</sup> Het Gerecht van de EU heeft het standpunt van de EC bevestigd en benadrukt dat het gebruik van gas ter ondersteuning van de transitie is toegestaan.<sup>686</sup> Desondanks omvatten Milieudefensie's "Nieuwe Fossiele Projecten" ook nieuwe gasprojecten. Ook dat druist dus expliciet in tegen de door de wetgever gekozen aanpak en het wettelijk stelsel.
447. Naast dat de onderliggende activiteiten waarop de Uitsluitingsvorderingen zien, rechtmatig zijn, frustreren de Beweerdelijke Rechtsplechten dus de door de EU- en Nederlandse wetgever gekozen aanpak. Milieudefensie probeert via ING te bewerkstelligen dat rechtmatige en door de overheid goedgekeurde activiteiten, niet door ING kunnen worden gefinancierd en onuitvoerbaar worden wegens een algeheel gebrek aan kapitaal. Los van het feit dat de Beweerdelijke Rechtsplechten niet effectief zijn in het bereiken van Milieudefensie's doel (zie hoofdstuk 11 hierna), is het ongeschreven recht niet bedoeld om allerlei keuzes en belangenafwegingen van de wetgever via de achterdeur terzijde te zetten.

---

<sup>683</sup> Zie par. 2.6 en 3.5 hiervoor.

<sup>684</sup> Overweging 3 Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1214 van de EC van 9 maart 2022 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/2139 van de EC van 4 juni 2021 wat betreft economische activiteiten in bepaalde energiesectoren en Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/2178 van de EC van 6 juli 2021 wat betreft specifieke openbaarmaking voor die economische activiteiten ('Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1214'). Zie ook Taxonomieverordening, art. 10 lid 3, art. 11 lid 3, art. 19 lid 1(f).

<sup>685</sup> Overweging 3 Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1214. Zie ook Taxonomieverordening, art. 10 lid 3, art. 11 lid 3, art. 19 lid 1(f).

<sup>686</sup> Gerecht EU 10 september 2025, T-625/22, ECLI:EU:T:2025:869 (*Oostenrijk/EC*), r.o. 503-605.

448. Daarbij komt dat de Uitsluitingsvorderingen een bank zouden verplichten een zelfstandige beoordeling te maken of haar klanten op enige wijze betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten". Dat is onder andere in strijd met de CSDDD:

- (a) **Geen downstream due diligence:** Banken zijn uitgesloten van *downstream due diligence*.<sup>687</sup>
- (b) **Klimaat geen due diligence onderwerp:** Bovendien heeft de wetgever – ondanks diverse voorstellen van het Europees Parlement en de Raad daartoe<sup>688</sup> – gekozen klimaat geen onderdeel te maken van de *due diligence* verplichtingen uit de CSDDD.<sup>689</sup> Met de Uitsluitingsverplichting probeert Milieudefensie banken alsnog te verplichten *due diligence* op het gebied van klimaat naar klanten (dus *downstream*) uit te voeren en dus om de keuzes van de wetgever terzijde te schuiven.
- (c) **Niet zonder meer uitsluiting onder de CSDDD:** Waar wel *due diligence* verplichtingen bestaan, dient een onderneming die onder de werking van de CSDDD valt samen te werken met haar klanten om bij te dragen aan "*duurzame ontwikkeling en de overgang naar duurzaamheid van economieën en samenlevingen*".<sup>690</sup> De CSDDD vergt betrokkenheid (*engagement*) en samenwerking met zakenpartners. Uitsluiting en het beëindigen van zakelijke relaties (*disengagement*) zijn een "*laatste redmiddel*".<sup>691</sup> Overigens is de EU-wetgever voornemens dit te wijzigen. Als gevolg van het Omnibus-pakket zal helemaal geen verplichting meer bestaan om zakenrelaties te beëindigen, ook niet als *last resort*. De relatie kan nog wel worden opgeschort.<sup>692</sup> In elk geval moet, zoals hiervoor al gezegd, een risicogerichte aanpak worden gehanteerd.
- (d) **Niet zonder meer uitsluiting volgens EBA:** Ook vanuit bancair oogpunt geldt dat banken uitsluiting enkel als *ultimum remedium* moeten

<sup>687</sup> Overweging 26 CSDDD en par. 2.4 hiervoor.

<sup>688</sup> Zo stelde het Europees Parlement in zijn eerste lezing voor om de definities in de CSDDD zodanig te wijzigen dat klimaatverandering zou worden gedekt door de *due diligence* verplichtingen. Zie EP, 'Amendementen van het Europees Parlement aangenomen op 1 juni 2023', C/2023/1232, 21 december 2023 (uittreksel) (Productie ING-234), p. 149-150, amendementen 365-367.

<sup>689</sup> De EU-wetgever stelde vast dat geen eenduidige verplichting voor ondernemingen en banken was vast te stellen. Zie EC, Minutes of the 2408th meeting (Productie ING-035), p. 20-21. De CSDDD FAQ (Productie ING-034) verduidelijkt op p. 9 dat "[o]nly environmental conventions whose requirements are sufficiently precise and clear, and which create prohibitions and obligations that can be implemented directly by companies without the need for additional measures by State parties, were selected." Zie ook par. 2.4 hiervoor.

<sup>690</sup> Overweging 16 CSDDD.

<sup>691</sup> Overwegingen 50 en 57 CSDDD. Zie ook art. 10 lid 6 en art. 11 lid 7 CSDDD. Verder geldt dat moet worden beoordeeld of de negatieve gevolgen van de uitsluiting opwegen tegen de negatieve gevolgen die met de uitsluiting moeten worden voorkomen.

<sup>692</sup> Overweging 23 en art. 4 lid 5 en lid 6 van het Voorlopig Akkoord Omnibus (Productie ING-037) die strekken tot wijziging van deze artikelen in die zin dat uitsluiting is beperkt "*until the impact is addressed*".

gebruiken. Zo kwalificeert ook EBA het afstoten van klanten als "*last resort*".<sup>693</sup>

### 9.2.3 De CTP vordering conflicteert met klimaatwetgeving

449. Met de CTP vordering stelt Milieudefensie dat ING jaarlijks geactualiseerde klimaattransitieplannen van haar "*grote zakelijke klanten*" moet opvragen en (kennelijk) beoordelen op inhoudelijke punten.<sup>694</sup> Die vordering past – net als de Reductievorderingen en de Uitsluitingsvorderingen – niet in het wettelijk stelsel.
450. Hiervoor besprak ING al dat (a) de verplichting voor ondernemingen om klimaattransitieplannen op te stellen door de wetgever is geschrapt (waarbij die verplichting hoe dan ook niet aansloot bij hetgeen Milieudefensie vordert) en (b) dat banken expliciet zijn vrijgesteld van *due diligence* naar klanten (en klimaat daar überhaupt niet onder valt).<sup>695</sup> Daarbij komt dat het Voorlopig Akkoord Omnibus verduidelijkt dat bedrijven bij het verrichten van *due diligence* moeten vertrouwen op "*information that is reasonably available to them, which will as a general rule preclude requesting information from business partners*".<sup>696</sup> De CTP vordering druist daar tegenin en kan dus niet bestaan. Overigens is onduidelijk wat "*grote*" en "*zakelijke*" klanten zouden zijn.<sup>697</sup> Hoewel Milieudefensie dat niet in haar petitum heeft opgenomen, stelt zij ook dat ING de CTP's van haar klanten zou moeten beoordelen.<sup>698</sup> Wat dat precies zou betekenen, welke (juridische) vereisten ING moet toepassen, en waarom banken deze toezichthoudende rol zouden moeten vervullen, is onduidelijk.
451. Niettegenstaande het voorgaande, vragen banken allerlei informatie op bij klanten om daarmee hun eigen risico's in kaart te brengen. Banken moeten immers, omwille van een gedegen risicobeheersing, hun risico's inschatten, waaronder risico's op klantniveau. Zo zijn zij op basis van prudentiële regelgeving, waaronder de CRD6, gehouden klimaat- en andere ESG-gerelateerde risico's voor het financiële systeem te identificeren, meten, beheersen en monitoren.<sup>699</sup> Om deze risico's in kaart te brengen moeten banken informatie verkrijgen over hun klanten. ING doet dit ook.<sup>700</sup> Die informatie wijkt echter af van de informatie die ING volgens Milieudefensie zou moeten opvragen bij toewijzing van de CTP vordering en van het doel waarmee die informatie wordt opgevraagd.

<sup>693</sup> EBA ESG Richtsnoeren (Productie ING-045), nr. 46 (a) (iv).

<sup>694</sup> Dagvaarding, nrs. 1092 en 1094.

<sup>695</sup> Zie par. 2.4 en 9.2.1 hiervoor.

<sup>696</sup> Overweging 21 Voorlopig Akkoord Omnibus (Productie ING-037).

<sup>697</sup> Dagvaarding, nr. 1092.

<sup>698</sup> Dagvaarding, nr. 1092.

<sup>699</sup> Zie par. 2.5 en hoofdstuk 4 hiervoor.

<sup>700</sup> Zie par. 6.4 hiervoor.

452. Kortom, de Beweerdelijke Rechtsplichten zijn om vele redenen en op vele manieren strijdig met klimaatbeleid en energie- en klimaatwetgeving in de EU en Nederland. ING heeft in paragraaf 9.2 de meest in het oog springende voorbeelden daarvan besproken, maar merkt daarbij op dat deze bespreking niet uitputtend is.

### 9.3 Conflicten met bancaire en prudentiële wetgeving

453. De Beweerdelijke Rechtsplichten druisen ook nog in tegen een effectieve uitvoering van prudentiële verplichtingen (paragraaf 9.3.1) en staan in de weg aan solide en zorgvuldige besluitvormingsprocessen (de zogeheten 'verzwaarde *governance*' waar banken aan onderworpen zijn) (paragraaf 9.3.2). Daarnaast conflicteren de Beweerdelijke Rechtsplichten met de verplichtingen die ING heeft ten opzichte van haar klanten (paragraaf 9.3.3).

#### 9.3.1 De Beweerdelijke Rechtsplichten maken een effectieve naleving van het prudentieel kader onmogelijk

454. Milieudefensie stelt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten onbezwaarlijk zijn, omdat toezichthouders al verlangen dat banken adequate maatregelen nemen om klimaatgerelateerde risico's te beheersen.<sup>701</sup> Volgens Milieudefensie richten haar vorderingen zich slechts op de randvoorwaarden waaraan ING moet voldoen voor het staken of uitfaseren van broeikasgasintensieve activiteiten.<sup>702</sup> Milieudefensie heeft de in hoofdstukken 2 en 4 besproken rol van banken en bancaire wetgeving echter überhaupt niet besproken.<sup>703</sup> Milieudefensie bespreekt dus ook niet hoe haar Beweerdelijke Rechtsplichten in dat kader passen.<sup>704</sup>
455. Dat is problematisch. De Beweerdelijke Rechtsplichten stellen namelijk helemaal niet zomaar wat 'randvoorwaarden': zij zouden ING, voor de komende 24 jaar, onderwerpen aan een web van gedetailleerde maatregelen. Zij hebben directe impact op de mate waarin ING, bijvoorbeeld, in staat is om klanten en sectoren te financieren. Milieudefensie's aanpak maakt dat ING voor de verdeling van haar portfolio tussen sectoren en diensten wordt vastgezet in een rigide korset, gebaseerd op door Milieudefensie gekozen basisjaren. Dat maakt allerlei handelingen onmogelijk, terwijl deze op zichzelf prudent beleid voor een bank

<sup>701</sup> Dagvaarding, nrs. 838 en 839.

<sup>702</sup> Dagvaarding, nr. 840.

<sup>703</sup> In de Dagvaarding (par. X.2.5-X.3) wijst Milieudefensie slechts op de volgens haar "*breed erkende sleutelrol*" die banken zouden hebben bij het beperken van klimaatverandering. In par. X.4 van de Dagvaarding stelt Milieudefensie vervolgens dat banken die rol volgens haar onjuist uitvoeren. De maatschappelijke rol van banken en de prudentiële kaders waarin zij opereren, laat Milieudefensie onbesproken.

<sup>704</sup> In plaats daarvan stelt Milieudefensie simpelweg dat "*van een grote mate van bezwaarlijkheid om te veranderen [...] sowieso geen sprake [lijkt] te zijn.*" Dat zou onder meer blijken uit een (mede) door ING ondertekende brief uit 2017. Zie Dagvaarding, nr. 836. Milieudefensie miskent daarmee de op ING rustende prudentiële verplichtingen.

kunnen zijn. Hierna bespreekt ING drie evidente voorbeelden, maar merkt ook hier op dat dit uiteraard geen uitputtende bespreking is.

- **Geen wijziging in spreiding tussen sectoren:** de Reductievorderingen verlangen dat ING reducties bewerkstelligt voor ieder van de (sub-)sectoren afzonderlijk (zie ook hoofdstuk 7). Grote reducties in de ene sector kunnen dus niet worden gebruikt om tegenvallers in een andere sector op te vangen. Ook zou ING geen wezenlijke hoeveelheid kapitaal meer kunnen verschuiven tussen sectoren. Zelfs als ING dan netto zou uitkomen op eenzelfde uitstaand kapitaal, zouden de aan haar gealloceerde emissies alsnog (volgens Milieudefensie onrechtmatig) kunnen stijgen. Dat heeft twee redenen. Doordat Milieudefensie meent dat sectorspecifieke verplichtingen bestaan, zou de verhoging van de exposure in een sector (die gepaard gaat met meer 'papieremissies', *c.q.* gerapporteerde emissies 'in' die sector) op zichzelf al onrechtmatig zijn. Of ING's overkoepelende emissies door de verschuiving gelijk blijven of dalen is volgens Milieudefensie irrelevant. Daarnaast geldt dat als ING's overkoepelende emissies stijgen door de verschuiving, dat ook een schending van Milieudefensie's Overkoepelende Reductievordering zou zijn. Een verschuiving van ING in haar leningportefeuille is dus praktisch verboden.
- **Geen wezenlijke wijziging van verdeling diensten:** ook voor wat betreft de verdeling tussen *financed emissions* en *facilitated emissions*, zou ING vastzitten in een vooraf gefixeerd korset. ING genereert *interest based income* (rentebaten) en *fee based income* (inkomsten op basis van vaste tarieven). Het kan zijn dat ING in de komende jaren de verhouding tussen die twee wil wijzigen ten opzichte van de verdeling zoals die bestond in 2019 respectievelijk 2022, om op die manier risico's te beheersen. Ook dat is door Milieudefensie's eisen praktisch verboden, nu Milieudefensie afzonderlijke reducties eist per bedrijfsonderdeel en de verplichting tot reductie koppelt aan een specifiek basisjaar, waarmee de willekeurige verhouding in het basisjaar dus de verplichtingen, en verhouding tussen die verplichtingen voor de komende 24 jaar dicteert.
- **Geen groei portfolio:** in het verlengde van de hiervoor genoemde voorbeelden, zorgen de absolute Overkoepelende en Sectorale Reductievorderingen ervoor dat de mogelijkheden voor ING om haar portfolio überhaupt te laten groeien ten opzichte van de door Milieudefensie gekozen basisjaren, drastisch beperkt zullen zijn. ING zou dus niet zonder meer, meer financiering kunnen verstrekken. Dan zouden immers de aan ING gealloceerde emissies kunnen stijgen. ING zet de feitelijke werking daarvan uiteen in hoofdstuk 11. Het betekent tegelijkertijd dat ING sterk wordt beperkt in het verstrekken

van financiering ten behoeve van allerhande activiteiten van klanten, waaronder overigens ook verduurzamingsmaatregelen van emissie-intensieve activiteiten of andere vanuit klimaatperspectief nuttige financieringen. Als ING het echter, vanuit het oogpunt van risicobeheersing, nodig acht om haar exposure in algemene zin of in specifieke sectoren te verhogen, dan kan dat niet.

456. Ook professor Resti concludeert dat de eisen van Milieudefensie zich niet verhouden tot het van toepassing zijnde prudentiële kader:

*"Prudential rules requesting banks to measure climate-related risks and draft transition plans are aimed at ensuring that lenders remain strong and stable as the EU progresses towards its decarbonisation objectives, not at using banks as a transmission channel to cut funding to climate-unfriendly industries.*

*The requested measures may have several unwelcome consequences on a bank's business model, profitability and financial strength, including e.g. a drop in the volume of outstanding loans with implications for net interest income, temporary shortages in credit supply, especially for small and medium enterprises, a less diversified loan portfolio that is more vulnerable to sector-specific threats, a sale of long-term loans to third-party investors that could trigger one-off losses (materially hurting the bank's CET1 capital), a limitation on the services to be provided by the bank with possible consequences for non-interest income, and potential customer dissatisfaction on managed portfolios, as well as litigation risk.*

*Should the affected bank's business model, capitalisation and profitability come under pressure due to the above-mentioned effects, supervisory actions could ensue to guarantee that its financial stability is not at risk."<sup>705</sup>*

457. Gezien de maatschappelijke belangen die het prudentieel kader beoogt te waarborgen, is de aanpak van Milieudefensie, die dat prudentieel kader dus doorkruist en het voldoen aan dat kader onmogelijk maakt, onverantwoord. In paragraaf 11.6 hierna legt ING uit dat dit onder andere risico's met zich brengt voor de stabiliteit van het financieel systeem en voor de rol die banken kunnen spelen bij het faciliteren van financiering voor de klimaattransitie. Alleen al daarom conflicteren de Beweerdelijke Rechtsplichten met het prudentieel kader. Het rigide karakter van de Beweerdelijke Rechtsplichten staat daarnaast ook haaks op de verplichtingen van banken om doorlopend risico's te identificeren, beoordelen, monitoren, en beheersen.<sup>706</sup> Banken moeten de uitvoering van hun bedrijfsplannen bijsturen als risico's onvoldoende beheersbaar worden of vooraf gestelde limieten worden overschreden.<sup>707</sup> ING bespreekt hierna een aantal

<sup>705</sup> Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026 (Productie ING-002A), p. 11.

<sup>706</sup> Art. 74 lid 1 en art. 76 CRD.

<sup>707</sup> Art. 74 lid 1 en art. 76 CRD.

risico's van de Gevorderde Maatregelen. Ook hiervan heeft Milieudefensie zich geen rekenschap gegeven.

458. Ten eerste kunnen de Beweerdelijke Rechtsplichten leiden tot een ongeoorloofde toename van concentraties in portfolio's.

- **Concentratie op groene activaklassen:** zolang onvoldoende financierings- en investeringsmogelijkheden beschikbaar zijn die verenigbaar zijn met het reductiepad van Milieudefensie (waarvoor meermaals is gewaarschuwd<sup>708</sup>) is de groep van activaklassen waarin ING kan investeren en beleggen (zeer) beperkt. Dat brengt concentratierisico's met zich op bijvoorbeeld sectoren of technologieën.

#### Voorbeeld: concentratie op groene activaklassen

Stel, een Europese bank met een balanstotaal van EUR 300 miljard moet haar gefinancierde emissies tegen 2030 met 50% in absolute zin verminderen ten opzichte van 2019. Om dit te bereiken, moet de bank zoveel mogelijk investeren in koolstofneutrale activa en zoveel mogelijk de meest koolstof-intensieve activa afstoten. Stel de bank daarbij dat de bank hanteert een concentratielimiet van 15% per sector. Stel dat deze bank erin zou slagen om haar blootstelling aan fossiele brandstoffen van EUR 45 miljard (15% van het leningenboek) in 2020 met EUR 23 miljard terug te brengen in 2027, d.w.z. naar EUR 22 miljard (7,3% van het leningenboek), en tegelijkertijd deze EUR 23 miljard te herinvesteren in de hernieuwbare energie portfolio, zodat deze portfolio zou toenemen van EUR 25 miljard (8,3% van het leningenboek) naar EUR 48 miljard (16% van het leningenboek). Met deze snelle uitbreiding van het hernieuwbare energie portfolio is de concentratielimiet van 15% van het totale kapitaal echter overschreden. Dit leidt tot een conflict tussen de reductiedoelstelling en het concentratierisicobeheersingsbeleid van de bank. Immers, de reductiedoelstellingen dwingen de bank het gedeelte van de portfolio met hernieuwbare energie verder te laten groeien, terwijl zij het

<sup>708</sup>

Op het gebrek aan beschikbare groene projecten voor banken is gewezen in het rapport van M. Cardona e.a., *What role for financial regulation to help the low-carbon transition?*, juni 2020 (uittreksel) ('Cardona 2020') (Productie ING-235), p. 8: "*Lack of green projects. Last, a lot of financial actors complain about the lack of 'green projects' (and more specifically large enough projects as very often green projects are too small and so not attractive to investors or banks). In an economic world where money is abundant, financial actors argue that the problem is less that of a lack of money than a lack of good and profitable 'green projects'.*" De European Banking Federation ("**EBF**") heeft gewezen op het gebrek aan voldoende vraag naar duurzame financiering als een belangrijke belemmering voor het opschalen van transitiefinanciering. Zie EBF, *Increasing Bankability of Transition & the Clean Industrial Deal*, juli 2025 (uittreksel) ('EBF-rapport 2025') (Productie ING-236), p. 21-27. In gelijke zin merkt KPMG in haar periodieke voortgangsrapportage bij het Klimaatcommitment over 2024 op dat te weinig "[b]eschikbaarheid [is] van projecten en bedrijven in lijn met het Akkoord van Parijs [...] wat het samenstellen van goed gespreide portefeuilles met een lage klimaatimpact bemoeilijkt en uitdagend maakt". Zie KPMG, *Het Klimaatcommitment van de Nederlandse financiële sector*, december 2025 ('KPMG Voortgangsrapportage 2024') (Productie ING-237), p. 12.

portfolio zou moeten afbouwen om het concentratierisico op het portfolio weer beneden de concentratielimiet op sectoren te brengen.

Het valt uiteraard op dit moment niet te voorzien welke exacte impact de Beweerdelijke Rechtsplichten zullen hebben, maar het voorgaande is illustratief voor de risico's waarvoor al in literatuur wordt gewaarschuwd.

- **Beperking mogelijke diversificatiemaatregelen:** de Beweerdelijke Rechtsplichten beperken de mogelijkheden tot diversificatie. ING lichtte hiervoor al toe dat de Reductievorderingen ervoor zorgen dat ING niet meer vrijelijk kapitaal kan spreiden en alloceren tussen sectoren. Ook kan ING geen wezenlijke wijzigingen in de verhouding tussen haar inkomstenbronnen meer realiseren. De Uitsluitingsvorderingen hebben daarnaast tot gevolg dat ING een aanzienlijke groep klanten überhaupt niet mag financieren. Zolang onvoldoende financierings- en investeringsmogelijkheden beschikbaar zijn die verenigbaar zijn met het reductiepad dat Milieudefensie aan ING wil doen opleggen, beperken de Reductievorderingen de mogelijkheden tot adequate risicospreiding.<sup>709</sup>

**Voorbeeld: Beperking mogelijke diversificatiemaatregelen**

Dezelfde bank als in het vorige voorbeeld spreidt traditioneel haar kredietrisico over verschillende sectoren en regio's, waarbij geen enkele regio meer dan 25% van het leningenboek mag uitmaken. In 2020 was de verdeling gelijkmatig over Europa, Noord-Amerika, Azië en overige regio's.

Door de Uitsluitingsvorderingen en Reductievorderingen moet de bank stoppen met financiering van bijvoorbeeld fossiele brandstoffen en bestaande blootstelling afbouwen. In 2027 is de verdeling daardoor veranderd: Europa neemt nu 35% in beslag, wat de interne limiet overschrijdt. Noord-Amerika en Azië zijn afgebouwd tot respectievelijk 22,5% en 17,5%, overige regio's nemen nog altijd 25% in beslag.

De bank moet zich concentreren op regio's met lage emissies, voornamelijk Europa, wat leidt tot een conflict tussen het diversificatiebeleid en de emissiereductiedoelstelling. Hierdoor kan de bank niet eenvoudig uitwijken naar andere regio's of sectoren, wat het concentratierisico vergroot.

Hetzelfde geldt overigens binnen de EU, waarin verschillende lidstaten verschillende reductiedoelstellingen hanteren. Daardoor zou deze bank ook binnen de EU worden geforceerd om activiteiten te concentreren in bepaalde

<sup>709</sup> Zie par. 11.6.1 hierna.

regio's. In paragraaf 9.4 bespreekt ING bovendien dat dit een inbreuk vormt op de verkeersvrijheden in de EU.

459. Ten tweede geldt, ook voor financieringen en beleggingen die verenigbaar zijn met het reductiepad van Milieudefensie,<sup>710</sup> dat banken de daaraan gebonden risico's adequaat moeten beheersen.
460. Eén van de uitdagingen daarbij is het risico- en rendementprofiel van duurzame activaklassen en transitiefinancieringen.<sup>711</sup> Zo zorgt onzekerheid over de verwachte geldstromen van transitie-gerelateerde projecten voor terughoudendheid bij het verstrekken van transitiefinanciering. Het risicoprofiel van dergelijke financieringen is vaak relatief hoog,<sup>712</sup> bijvoorbeeld vanwege onzekerheid over de haalbaarheid van een project, hoge inherente *business risks* door nieuwe en onbewezen bedrijfsmodellen, en de noodzaak van omvangrijke initiële investeringen.<sup>713</sup> Banken moeten deze risico's beheersen binnen de door hen gestelde kaders van prudent beleid. Belangrijke wijzigingen van het risico- en rendementsprofiel van portfolio's kunnen kwetsbaarheden veroorzaken voor de bestendigheid van het bedrijfsmodel van banken.<sup>714</sup> Banken moeten maatregelen treffen om dergelijke kwetsbaarheden te adresseren, zoals het bijsturen bij onverwachte mogelijke verliezen. Dit vergt flexibiliteit die de Beweerdelijke Rechtsplichten niet bieden.
461. Ten derde stelt de klimaattransitie banken bloot aan uiteenlopende nieuwe risico's, die samenhangen met onbewezen bedrijfsmodellen van klanten of de ontwikkeling van nieuwe technologieën.<sup>715</sup> Banken moeten daar prudent mee omgaan. Van banken wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij nieuwe activiteiten of wezenlijke uitbreidingen van bestaande activiteiten pas aangaan als er

<sup>710</sup> M. Regelink e.a., *Waterproof? An exploration of climate-related risks for the Dutch financial sector*, 5 oktober 2017 (uittreksel) ('Regelink (DNB) 2017') (Productie ING-238), p. 54: "Like all other types of finance, green finance involves risks. Therefore, we believe that supervisory rules should not be relaxed to promote sustainable finance."

<sup>711</sup> Zie bijvoorbeeld Cardona 2020 (Productie ING-235), p. 8; EBF-rapport 2025 (Productie ING-236), p. 27; R. Hubert e.a., *Connecting the dots between climate risk management and transition finance*, februari 2024 (I4CE publicatie over transitiefinanciering) (Productie ING-239), p. 10. Zie ook M. Andersson e.a., 'Green investment needs in the EU and their funding', *ECB Economic Bulletin* 2025/1 (uittreksel) (Productie ING-240), p. 121: "The financing of investment in innovative green technologies typically entails higher credit risk, making their funding more costly."

<sup>712</sup> Regelink (DNB) 2017 (Productie ING-238), p. 5.

<sup>713</sup> C. Nerlich e.a., 'Investing in Europe's green future. Green investment needs, outlook and obstacles to funding the gap', *Occasional Paper Series* 367/2025 (uittreksel) (Productie ING-241), p. 37: "In addition, financing innovative green technologies often entails higher uncertainty regarding the return on investment of green projects and may require high upfront investment volumes to be financed. This increases the credit risk premium for transition financing, as indicated by the net tightening impact of climate risks on bank credit standards related to the firm-specific situation and outlook." Zie ook EBF-rapport 2025 (Productie ING-236), p. 28.

<sup>714</sup> In EBA, Richtsnoeren SREP (Productie ING-138), nr. 95 worden verschillende voorbeelden genoemd van kwetsbaarheden waarop in het prudentieel toezicht wordt gelet, zoals verwachte slechte financiële prestaties, een onrealistische strategie, buitensporige concentraties, of bezorgdheid over de financieringsstructuur.

<sup>715</sup> EBF-rapport 2025 (Productie ING-236), p. 33.

voldoende hulpmiddelen beschikbaar zijn om de risico's die eraan zijn verbonden te begrijpen en te beheersen, waaronder voldoende data en methodologieën om een goede inschatting te maken van nieuwe risico's.<sup>716</sup>

462. Aan deze verplichtingen kunnen banken niet op doeltreffende wijze voldoen als zij niet mogen afwijken van de Beweerdelijke Rechtsplichten. Als de risico's van nieuwe groene technologieën bijvoorbeeld hoger zijn dan vooraf ingeschat, moeten banken de ruimte hebben om hun blootstellingen te beperken, of daar voldoende andere investeringen tegenover te zetten. Dit moet kunnen ongeacht of dat leidt tot een wijziging in de aan een bank gealloceerde emissies.
463. Deze situatie is niet ondenkbeeldig, zo toont onderstaand voorbeeld:<sup>717</sup>

**Voorbeeld: nieuwe risico's**

Leasingmaatschappijen schaffen voertuigen aan, waaronder steeds meer elektrische voertuigen (EV). Deze worden voor een bepaalde periode geleased en vervolgens doorverkocht op de tweedehandsmarkt. Leasingmaatschappijen lopen daardoor een marktrisico op de restwaarde van hun voertuigen. Als deze lager is dan ingeschat, moeten zij een verlies boeken. Om dit risico te beheersen, moeten leasingmaatschappijen de restwaarde goed inschatten. Dat doen zij op basis van historische data over restwaardes. De restwaarde van elektrische voertuigen is aanzienlijk lager gebleken dan op basis van beschikbare data werd ingeschat. Leasingmaatschappijen zijn daarom genoodzaakt geweest door maatregelen het marktrisico op de restwaarde beheersbaar te maken, zoals het inprijsen van marktrisicopremies, het aanhouden van een relatief lager aantal elektrische voertuigen, of het verlengen van leaseovereenkomsten. De omvang van dit nieuwe risico is zodanig dat het een bedreiging vormt voor de bestendigheid van bedrijfsmodellen van leasingmaatschappijen.

Een dergelijke situatie kan zich ook voordoen bij banken. Het voorbeeld laat zien dat als banken onvoldoende flexibiliteit zouden hebben om nieuwe risico's te beheersen, dit kan conflicteren met prudent beleid dat op grond van het prudentieel kader is vereist.

464. Kortom, de Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen het banken bemoeilijken om op doeltreffende wijze aan hun verplichtingen te voldoen om nieuwe risico's te beheersen, als zij daarvan niet kunnen afwijken.

<sup>716</sup> Zie bijvoorbeeld EBA, Richtsnoeren interne *governance* (Productie ING-135), nrs. 167-168.  
<sup>717</sup> Dit voorbeeld is gebaseerd op N. Carey, 'Leasing model behind Europe's EV drive at risk of breakdown', *Reuters* 13 augustus 2024 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-242).

### 9.3.2 **Gevorderde Maatregelen verhinderen solide en zorgvuldige besluitvormingsprocessen**

465. Het prudentieel kader stelt eisen aan de besluitvormingsprocessen van banken.<sup>718</sup> Besluitvormingsprocessen van banken vergen een gedetailleerde voorbereiding, meerdere procedurele stappen en een inhoudelijk en goed geïnformeerd oordeel in de hele organisatie, ook door het bestuur en de raad van commissarissen. Banken moeten in staat zijn alle risico's en afwegingen die uit een besluit voortvloeien, grondig te beoordelen. Als de uitkomst van een besluitvormingsproces vooraf vaststaat, wat het geval zou zijn als een bank zou moeten voldoen aan de Beweerdelijke Rechtsplichten, is het besluitvormingsproces niet zinvol. Milieudefensie heeft zich in de Dagvaarding überhaupt geen rekenschap gegeven van deze verplichtingen.

466. De Beweerdelijke Rechtsplichten, en vooral de Reductievorderingen en de Uitsluitingsvorderingen, verschaffen banken niet de benodigde beleidsvrijheid en flexibiliteit om op enige betekenisvolle wijze invulling aan deze vereisten te geven. Banken kunnen niet, en zeker niet voor de komende 24 jaar, overgaan tot vaststelling en uitvoering van de Gevorderde Maatregelen zonder voornoemde besluitvormingsprocessen te doorlopen.

467. De Beweerdelijke Rechtsplichten verhinderen bijvoorbeeld afgewogen besluitvorming op de volgende onderwerpen.

- **Kapitaalallocatie:** de Reductievorderingen beperken de bewegingsruimte voor banken om kapitaalallocatiebeslissingen te nemen voor een langdurige periode, door middel van een betekenisvolle afweging van impact en risico's, *checks en balances*, en alternatieven.
- **Uitvoeringsmogelijkheden:** de Reductievorderingen leiden ertoe dat banken geen keuze kunnen maken over de risico's die zij kunnen nemen om reducties van hun gerapporteerde emissies te bewerkstelligen of de bestendigheid van het bedrijfsmodel te waarborgen. Aangezien deze doelen verplicht zouden zijn, hebben banken geen andere keuze dan de risico's van uitvoeringsmaatregelen, zoals het afstoten van portfolio's, en de allocatie van kapitaal naar groene financieringen en beleggingen, te accepteren.

Hetzelfde geldt voor de Uitsluitingsvorderingen. Daaraan kunnen banken, uiteraard, slechts voldoen als zij overgaan tot afstoting van klanten. Zij hebben de risico's die daaraan verbonden zijn, te accepteren, zonder dat aan acceptatie van deze risico's een solide en zorgvuldig

<sup>718</sup> Zie par. 4.3 hiervoor en de schematische weergave van de verschillende vereisten in Figuren 3 tot en met 6 in Bijlage 2.

besluitvormingsproces ten grondslag heeft gelegen. Soms kan uitsluiting een passend instrument zijn om een risicoblootstelling te verlagen, maar dat zouden banken van geval tot geval en op basis van hun eigen risicobeoordeling moeten doen.

- **Geen mogelijkheid tot herzien bedrijfsstrategie en inspelen op ontwikkelingen:** omdat de Reductievorderingen zich uitstrekken tot 2050, met een vastgelegd tijdspad en reductieverloop, verhinderen ze ook de mogelijkheid voor het bestuur van banken om de bedrijfsstrategie op betekenisvolle wijze te herzien en waar nodig aan te passen. Banken hebben echter juist de flexibiliteit nodig om dat wel te doen. De Beweerdelijke Rechtsplichten ontnemen banken deze flexibiliteit. Zij behelzen beleidsbevelen en laten geen ruimte voor voornoemde flexibiliteit, beleidsvrijheid en bestuursautonomie.<sup>719</sup>

468. Kortom, de Beweerdelijke Rechtsplichten verschaffen banken onvoldoende flexibiliteit om te voldoen aan hun verplichtingen om besluitvormingsprocessen op een solide en zorgvuldige wijze in te richten. Dat staat haaks op het belang dat banken deze verplichtingen kunnen naleven.

### 9.3.3 De Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren met ING's (zorg)plichten richting klanten

469. De Beweerdelijke Rechtsplichten schuren ook met de op ING rustende zorgplichten jegens haar klanten. Zo leiden de Beweerdelijke Rechtsplichten ertoe dat ING bestaande financieringsrelaties met en dienstverlening aan klanten moet opzeggen als zij deze niet aan andere partijen kan verkopen.<sup>720</sup> Dit terwijl opzegging van, met name particuliere, klantrelaties door een bank maar beperkt mogelijk is gelet op haar bancaire zorgplicht en contractuele afspraken. Een bank kan daar, ook bij zakelijke klanten in Nederland, alleen toe overgaan op basis van een belangenafweging.<sup>721</sup> Daarbij dient de bank rekening te houden met de belangen van de klant, waaronder het belang bij het voortzetten van een

<sup>719</sup> De wetgever ziet het niet als taak van de rechter om toekomstig beleid van een onderneming voor te schrijven; zie *Kamerstukken II 1967/68*, 9596, nr. 3 (MvT) (Productie ING-243), p. 6-7 en *Kamerstukken II 1968/69*, 9595, 9596, nr. 6 (MvA) (Productie ING-244), p. 14-15. Dit is inherent aan de bestuursautonomie en beleidsvrijheid van het bestuur. Daarnaast geldt voor (systeem)banken een bijzondere maatschappelijke zorgplicht, gelet op hun rol in het financieel systeem; zie Hof Amsterdam 29 juli 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:3005 (*Fortis*), r.o. 5.2.6 en Hof Amsterdam (OK) 30 november 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:3392 (*SNS*), r.o. 16.11. De Beweerdelijke Rechtsplichten beperken de wijze waarop banken in de toekomst aan deze zorgplicht kunnen voldoen en kunnen inspelen op gewijzigde marktomstandigheden. Zie ook HR 13 juli 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7970 (*ABN AMRO*), r.o. 4.4.

<sup>720</sup> Zie ook par. 11.2 hierna.

<sup>721</sup> Zie bijvoorbeeld Messelink 2017 (Productie ING-125), p. 90-99; R.M. Wibier, 'Opzegging van duurovereenkomsten, in het bijzonder kredietovereenkomsten', AA 2015/480 (Productie ING-245), p. 480-481 en de in deze bronnen besproken jurisprudentie.

relatie.<sup>722</sup> Het had voor de hand gelegen dat Milieudefensie had uiteengezet op welke wijze ING hieraan kan voldoen, nu:

- (a) categorische opzegging van klantrelaties in strijd is met de zorgplicht; en
- (b) het belang van de klant sneller prevaleert boven dat van de bank wanneer de 'onwenselijke' activiteiten van de klant legaal zijn.<sup>723</sup>

470. De Beweerdelijke Rechtsplichten staan ook op gespannen voet met ING's zorgplicht jegens klanten die beleggingsdiensten afnemen.<sup>724</sup> Deze wettelijke loyaliteitsverplichting houdt in dat ING zich over de belangen van haar klant moet ontfemen.<sup>725</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten prioriteren echter het klimaat boven het belang van de klant. Zo legt de Uitsluitingsverplichting een verplichting op om bepaalde beleggingen uit te sluiten, ongeacht of dit strookt met het belang van ING's klant. ING zou het dan bijvoorbeeld particuliere klanten onmogelijk moeten maken om in hun beleggingsapp een aandeel van een oliemaatschappij te kopen. Ook zou ING dan verplicht zijn aandelen van particuliere klanten te verkopen als de bedrijven in hun aandelenportefeuille in 2030 niet op de manier zoals Milieudefensie die eist hun emissies hebben verlaagd. De klant die dus zelf in zijn of haar beleggingsapp een aantal aandelen heeft gekocht, kan die dan zomaar kwijtraken als niet aan Milieudefensie's eisen is voldaan. En ING zou ook niet dergelijke aandelen mogen aankopen voor haar klanten van wie zij zelf het vermogen beheert, ook als dat wel de winstgevende aandelen zouden zijn die passen binnen de risicobereidheid van de klant. Het had dan ook op de weg van Milieudefensie gelegen om toe te lichten hoe haar vorderingen te rijmen zijn met de loyaliteitsverplichting van ING.
471. Kortom, zoals uit deze paragraaf 9.3 blijkt, leveren de Beweerdelijke Rechtsplichten vele conflicten op met bancaire en prudentiële wetgeving.

#### **9.4 De Beweerdelijke Rechtsplichten vormen een ongerechtvaardigde beperking van het vrije verkeer van diensten en kapitaal**

472. Een volgende reden waarom de Beweerdelijke Rechtsplichten niet kunnen bestaan, is omdat deze in strijd zijn met de verkeersvrijheden. Het EU-recht heeft voorrang op nationale wetgeving, waaronder "*enige wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke praktijk die ertoe zou leiden de uitwerking van het*

<sup>722</sup> Messelink 2017 (Productie ING-125), p. 97. In tegenstelling tot wat Milieudefensie stelt, is het dus onjuist dat ING "*volledige controle*" heeft over het al dan niet financieren van (bestaande) relaties. Zie Dagvaarding, nr. 829.

<sup>723</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam 28 februari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1081 waarin de relatie met een cryptoactivadienstverlener moest worden hersteld omdat de dienstverlening legaal was.

<sup>724</sup> Art. 4:90 Wft jo. art. 24 Richtlijn 2014/65/EU van 15 mei 2014 ('MiFID II').

<sup>725</sup> K.W.H. Broekhuizen, 'Loyaliteit en zorgvuldigheid in het financiële recht', *MvV* 2018/6 (Productie ING-246), p. 215-216.

*gemeenschapsrecht te verminderen*".<sup>726</sup> Als nationale regels strijdig zijn met het EU-recht, moeten deze buiten toepassing worden gelaten.<sup>727</sup> Het is aan nationale rechters in civiele geschillen om "*nationale bepalingen in overeenstemming met de eisen van het gemeenschapsrecht uit te leggen en toe te passen, en wanneer dit niet mogelijk is, elke daarmee strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten*".<sup>728</sup>

473. ING verleent Retail Banking activiteiten aan bijna veertig miljoen particuliere klanten verspreid over Europa.<sup>729</sup> ING verleent aan deze klanten verschillende diensten, waaronder betaal- en spaarrekeningen, (hypothecaire) leningen, mobiele bankdiensten en duurzaamheidsfinanciering. In verschillende EU-lidstaten bedient ING ondernemingen met bijvoorbeeld kredietverlening.<sup>730</sup> Ook haar Wholesale Banking diensten verleent ING aan klanten in de hele EU. 58% van ING's Wholesale Banking inkomsten zijn grensoverschrijdend.<sup>731</sup> Hieronder vallen diensten op het gebied van cashmanagement,<sup>732</sup> *capital markets & advisory services*,<sup>733</sup> en kredietverlening.<sup>734</sup> Voor deze activiteiten zijn zowel het vrij verkeer van diensten<sup>735</sup> als het vrij verkeer van kapitaal<sup>736</sup> van belang.<sup>737</sup>

<sup>726</sup> HvJ EG 9 maart 1978, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49 (*Simmenthal*), r.o. 22.

<sup>727</sup> Dit is een verstrekkende plicht om "*al het nodige te doen voor de terzijdestelling van de nationale wettelijke bepalingen die eventueel in de weg staan aan de volle werking van de gemeenschapsregels*". Zie HvJ EG 9 maart 1978, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49 (*Simmenthal*), r.o. 22; J.W. van de Gronden e.a., *Kern van het Europees recht*, 2025 (uittreksel) (Productie ING-247), p. 78.

<sup>728</sup> HvJ EU 4 februari 1988, C-157/86, ECLI:EU:C:1988:62 (*Murphy*), r.o. 11; HvJ EG 13 november 1990, C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395 (*Marleasing SA/La Comercial Internacional de Alimentacion SA*), r.o. 8.

<sup>729</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 17: "*ING offers retail banking products and services to cover the needs of individual retail banking customers. We serve nearly 40 million customers in 10 countries: the Netherlands, Belgium, Luxembourg, Germany, Spain, Italy, Türkiye, Poland, Romania and Australia.*"

<sup>730</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 17.

<sup>731</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 18.

<sup>732</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 18 en 33.

<sup>733</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 18 en 33-34.

<sup>734</sup> Jaarverslag ING 2024 (Productie MD-004), p. 18 en 33.

<sup>735</sup> Het vrij verkeer van diensten verbiedt alle beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de EU aan onderdanen van lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan de ontvanger van de dienst (art. 56 VWEU). Uit art. 57 VWEU volgt dat een 'dienst' "*dienstverrichtingen [omvat] welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden*". Het HvJ EU bevestigde dat "*het verstrekken van kredieten door een kredietinstelling een dienst [is] in de zin van artikel 49 EG [het huidige artikel 56 VWEU]*", HvJ EU 3 oktober 2006, C-425/04, ECLI:EU:C:2006:631 (*Fidium Finanz*), r.o. 39.

<sup>736</sup> Op basis van het vrij verkeer van kapitaal zijn beperkingen van het kapitaal- en betalingsverkeer tussen lidstaten en tussen lidstaten en derde landen verboden (art. 63 VWEU). Kapitaalverkeer omvat onder meer grensoverschrijdende investeringen, beleggingen en kredietverleningen. Betalingsverkeer betreft vergoedingen die verband houden met transacties in het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal zoals het overmaken van de koopprijs, het loon of het betalen van rente. Uit HvJ EU 16 maart 1999, C-222/97, ECLI:EU:C:1999:143 (*Trummer en Mayer*), r.o. 7 volgt dat het begrip kapitaalverkeer moet worden ingevuld aan de hand van Bijlage 1 van Richtlijn 88/361/EEG.

<sup>737</sup> Volgens het HvJ EU geldt dat "*het bedrijfsmatig verstrekken van kredieten in beginsel zowel verband houdt met de vrijheid van dienstverrichting [...] als met de vrijheid van kapitaalverkeer*". Zie HvJ EU 3 oktober 2006, C-425/04, ECLI:EU:C:2006:631 (*Fidium Finanz*), r.o. 43.

474. Bij het toetsen of sprake is van een schending van deze verkeersvrijheden moet volgens vaste jurisprudentie en literatuur sprake zijn van een situatie binnen de werkingssfeer van de EU. Meer specifiek moet sprake zijn van een situatie binnen de (a) personele, (b) territoriale, en (c) materiële werkingssfeer van de EU.<sup>738</sup> Dat is het geval.
- (a) ING valt, met haar statutaire zetel in Amsterdam, onder de personele werkingssfeer.<sup>739</sup>
- (b) De Beweerdelijke Rechtsplichten zien op de grensoverschrijdende dienstverlening en kapitaalverstrekking van ING, waardoor deze onder de territoriale werkingssfeer vallen. Van de vereiste grensoverschrijdende situatie is immers sprake bij dienstverlening aan klanten in een andere lidstaat en het verstrekken van kapitaal aan onderdanen van of het doen van investeringen in een andere lidstaat.<sup>740</sup> ING's bedrijfsactiviteiten strekken zich als gezegd uit over verschillende EU-lidstaten. Milieudefensie erkent dit en de Beweerdelijke Rechtsplichten zijn niet beperkt tot ING's Nederlandse activiteiten.<sup>741</sup>
- (c) Volgens het HvJ EU is van een beperking van het vrij verrichten van diensten sprake bij "*maatregelen die het gebruik van die vrijheid verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken*".<sup>742</sup> De lat hiervoor ligt niet hoog.<sup>743</sup> Voor het vrij verkeer van kapitaal geldt dat het "*hinderen of minder aantrekkelijk maken*" van de uitoefening daarvan geldt als beperking.<sup>744</sup> Dit ziet op "*maatregelen die niet-ingezetenen ervan kunnen doen afzien investeringen in een lidstaat te doen, of die ingezetenen kunnen ontmoedigen investeringen in andere lidstaten te*

<sup>738</sup> Barnard 2022 (Productie ING-066), p. 206.

<sup>739</sup> Statuten ING Groep N.V. (Productie MD-042), artikel 2; Statuten van ING Bank N.V. (Productie MD-043), artikel 1.1. Zie ook Dagvaarding, nr. 200. Voor de personele werkingssfeer geldt dat de verkeersvrijheden van toepassing zijn op onderdanen van EU-lidstaten. Voor rechtspersonen wordt de nationaliteit bepaald aan de hand van de statutaire zetel, de plek van het hoofdbestuur of de hoofdvestiging. Zie bijvoorbeeld HvJ EG 13 juli 1993, C-330/91, ECLI:EU:C:1993:303 (*Commerzbank AG*), r.o. 12-13.

<sup>740</sup> HvJ EG 28 maart 1979, C-175/78, ECLI:EU:C:1979:88 (*Saunders*). Voor toepassing van de verkeersvrijheden is een "*mogelijk*" grensoverschrijdend element voldoende, HvJ EU 10 mei 1995, C-384/93, ECLI:EU:C:1995:126 (*Alpine Investments*), r.o. 19. Zie voor het vrij verkeer van kapitaal: HvJ EU 17 oktober 2013, C-181/12, ECLI:EU:C:2013:662 (*Welte*), r.o. 20-21.

<sup>741</sup> Brief van Milieudefensie aan ING d.d. 19 januari 2024 (Productie MD-019), voetnoot 79.

<sup>742</sup> HvJ EU 3 maart 2020, C-482/18, ECLI:EU:C:2020:141 (*Google Ireland*), r.o. 26.

<sup>743</sup> Het HvJ EU oordeelde dat een beperking op het op algemene en absolute wijze reclame maken voor een bepaalde activiteit al een 'beperking' in de zin van art. 56 VWEU oplevert, omdat het de personen die de activiteit uitoefenden moeilijker werd gemaakt bekendheid te verwerven bij potentiële klanten en hun diensten te promoten. Zie HvJ EU 4 mei 2017, C-339/15, ECLI:EU:C:2017:335 (*Vanderborgh*), r.o. 63-64.

<sup>744</sup> HvJ EU 13 mei 2003, C-98/01, ECLI:EU:C:2003:273 (*Commission/UK – Golden Shares*), r.o. 20.

*doen*".<sup>745</sup> Nu de Beweerdelijke Rechtsplichten het verlenen van diensten en kapitaal door ING belemmeren, vallen deze onder de materiële werkingsfeer.

475. De Beweerdelijke Rechtsplichten vormen zowel zelfstandig als gezamenlijk een beperking van de vrijheid van diensten en kapitaal.<sup>746</sup> Zij maken het niet alleen 'minder aantrekkelijk' voor ING om diensten te verlenen en kapitaal te verstrekken, maar ook weerhouden zij ING daar soms zelfs volledig van. ING geeft hierna een aantal voorbeelden van de beperkingen die de Reductievorderingen, Uitsluitingsvorderingen, en CTP vordering opleveren. Ook hiervoor geldt dat deze voorbeelden geen uitputtende bespreking zijn.
476. De Reductievorderingen zien vrijwel uitsluitend op emissies van ING's klanten.<sup>747</sup> Deze klanten zijn bedrijven in de reële economie in (onder meer) verschillende lidstaten.<sup>748</sup> In geen van deze lidstaten geldt op het moment van indienen van deze CvA een individuele reductieverplichting voor bedrijven. De klanten zelf zijn dus niet verplicht hun emissies te reduceren in het tempo dat Milieudefensie wenst.
477. De EU heeft bovendien verschillende reductiepercentages vastgesteld per lidstaat.<sup>749</sup> De klanten van ING opereren in al deze lidstaten, waaronder ook lidstaten met percentages die significant lager liggen dan het door Milieudefensie gevorderde overkoepelende percentage en de door Milieudefensie gevorderde sectorale percentages.<sup>750</sup> ING moet dus om te beginnen haar gerapporteerde emissies verlagen onafhankelijk van – en zelfs sneller dan – de Nederlandse en EU-maatschappij dat moeten. Bovendien zal ING, als de Beweerdelijke Rechtsplichten aan haar worden opgelegd, de aan haar gealloceerde emissies moeten reduceren los van de vraag in welke lidstaat de klant opereert waarvan die gerapporteerde emissies afkomstig zijn en dus, onder meer, met welke reducties die klanten op het grondgebied van die lidstaat rekening houden. Dit geldt niet alleen voor absolute emissies, maar ook voor de emissie-intensiteit.
478. Dit leidt tot een structurele onmogelijkheid tot uitvoering van de Beweerdelijke Rechtsplichten en een onrechtmatige beperking van ING's verkeersvrijheden. Immers, zelfs als ING's klanten op eigen initiatief zouden voldoen aan de

<sup>745</sup> HvJ EU 22 juni 2023, C-258/22, ECLI:EU:C:2023:506 (*H Lebensversicherung*), r.o. 30. Uit de rechtspraak van het HvJ EU volgt dat nationale maatregelen die het verwerven van aandelen in ondernemingen kunnen blokkeren of beperken, of investeerders uit andere lidstaten ervan kunnen weerhouden in die ondernemingen te investeren, kwalificeren als 'beperkingen' in de zin van art. 63 VWEU.

<sup>746</sup> Zie voor de relevante juridische kwalificatie van 'belemmering' HvJ EU 3 maart 2020, C-482/18, ECLI:EU:C:2020:141 (*Google Ireland*), r.o. 26 (ten aanzien van diensten) en HvJ EU 13 mei 2003, C-98/01, ECLI:EU:C:2003:273 (*Commission/UK – Golden Shares*), r.o. 20 (ten aanzien van kapitaal).

<sup>747</sup> Zie par. 6.1 en hoofdstuk 7 hiervoor.

<sup>748</sup> Zie hoofdstuk 6 hiervoor.

<sup>749</sup> Zie par. 2.4 hiervoor en Bijlage 3 bij deze CvA.

<sup>750</sup> Zoals blijkt uit de in Bijlage 3 opgenomen tabel met een overzicht van percentages per lidstaat.

reductiedoelstellingen die gelden voor hun vestigingsland of de markt binnen de lidstaten waarin zij opereren, dan nog zou ING de door Milieudéfensie gewenste reductie niet behalen.<sup>751</sup> ING kan dan feitelijk niet langer diensten verlenen en kapitaal verstrekken aan die klanten en markten.

479. ING's dienstverlening en kapitaalverstrekking wordt overigens ook beperkt als alle klanten van ING, zonder enige verplichting daartoe, wél aan de door Milieudéfensie gewenste reductiepercentages zouden voldoen. Het accepteren van een nieuwe klant, ook al volgt die klant precies het reductiepad dat Milieudéfensie wenst, zou voor ING betekenen dat zij niet meer voldoet aan de door Milieudéfensie gewenste absolute limiet aan emissies. Immers, dan groeien de absolute emissies van ING alsnog. Het doet er daarbij niet toe of het gaat om een klant waarvan Milieudéfensie meent dat deze verboden zou moeten zijn (zoals een olie- of gasbedrijf), of een bedrijf dat Milieudéfensie welgezind is. Ook financiering voor een windpark in Duitsland of een groene fabriek in België gaat gepaard met nieuwe emissies.
480. De Uitsluitingsvorderingen leggen ING rechtstreeks een verbod op het verlenen van diensten en kapitaal op, door alle dienstverlening aan alle ondernemingen die op enige wijze betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten" te verbieden. Ter illustratie: enige dienstverlening aan bedrijven als Gasunie, Energie Beheer Nederland, Shell, ENGIE en ENI zou verboden zijn.<sup>752</sup> Financiering van een groepsentiteit die een windpark in Duitsland beheert is evenmin toegestaan als een andere groepsentiteit betrokken is bij een 'Nieuw Fossiel Project'.
481. Wat de CTP vordering betreft, geldt dat ING's EU-klanten geen verplichting hebben een plan te maken dat voldoet aan Milieudéfensie's eisen.<sup>753</sup> ING zou dus aanvullende eisen moeten stellen aan klanten (terwijl de EU-wetgever de CSDDD-Klimaattransitieplanverplichting juist wil afschaffen, zie paragraaf 9.2.1 hiervoor). Dat maakt ING's grensoverschrijdende dienstverlening en kapitaalverstrekking minder aantrekkelijk, en resulteert dus eveneens in een beperking op het vrij verkeer van diensten en kapitaal.
482. De beschreven belemmeringen op ING's verkeersvrijheden zouden in theorie toelaatbaar kunnen zijn, mits deze ieder afzonderlijk (i) proportioneel zijn; en (ii) kunnen worden gerechtvaardigd op grond van een verdragsrechtelijke

---

<sup>751</sup> Zie ook par. 11.2 hierna.

<sup>752</sup> Volledigheidshalve merkt ING op dat dit een willekeurige lijst bedrijven betreft. Dit betreffen niet noodzakelijkerwijs klanten van ING.

<sup>753</sup> Zie par. 9.2.3 hiervoor.

uitzondering<sup>754</sup> of dwingende redenen van openbaar belang.<sup>755</sup> Het is aan Milieudefensie om de proportionaliteit en rechtvaardiging gemotiveerd te stellen voor alle Beweerdelijke Rechtsplichten. Milieudefensie heeft dat nagelaten, maar het is overigens ook niet denkbaar dat van proportionaliteit of een rechtvaardiging sprake zou zijn.

#### 9.5 Conclusie: de Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan voor geen enkele onderneming, laat staan voor banken

483. Milieudefensie's vorderingen beogen algemene rechtsregels te doen vaststellen over klimaatmitigatieverplichtingen, die vervolgens opgelegd zouden moeten worden aan individuele ondernemingen, in dit geval een bank.
484. Dat het tegengaan van klimaatverandering van belang is, onderkent niet alleen ING. De EU- en Nederlandse wetgevers onderkennen dat ook en hebben daarom, in lijn met internationaalrechtelijke verplichtingen, uitgebreid klimaatbeleid ingevoerd. Zowel het tegengaan van klimaatverandering als de verplichtingen van ondernemingen zijn in een breed pakket van wetgeving gereguleerd. Op die manier zijn ook de mensenrechten waarop Milieudefensie zich beroept voldoende beschermd. Er bestaat dus geen leemte die de rechtbank zou moeten dichten – laat staan op een manier die wetgeving en onderliggende beleidskeuzes doorkruist.
485. Ook op het niveau van individuele wetten ontstaan conflicten als de Beweerdelijke Rechtsplichten zouden bestaan.
- De **Reductievorderingen** doorkruisen de benadering van de EU-wetgever die een combinatie voorstaat van sectorspecifieke regulering die beoogt uitstoot op sectorniveau te verminderen, met sector-agnostische marktmechanismen die verduurzaming beogen te stimuleren met behoud van onder andere het concurrerend vermogen binnen, en van, de EU. De EU- en Nederlandse wetgever wezen daarom ieder al expliciet een verplichting zoals de Reductievorderingen op het niveau van individuele ondernemingen van de hand.
  - De **Uitsluitingsvorderingen** en **CTP vordering** frustreren op twee niveaus de klimaatwetgeving. Op het niveau van banken probeert Milieudefensie hen alsnog *downstream due diligence* ten aanzien van klimaatmitigatie op te leggen, terwijl banken uitgezonderd zijn van *downstream due diligence* in de CSDDD. Klimaat *due diligence* is

<sup>754</sup> Zo biedt art. 65 VWEU een verdragsrechtelijke uitzondering op een belemmering van het vrij verkeer van kapitaal. Art. 51 en art. 52 jo art. 62 VWEU bevatten verdragsrechtelijke uitzonderingen op het vrij verkeer van diensten. Geen van deze uitzonderingen is van toepassing.

<sup>755</sup> HvJ EG 30 november 1995, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411 (*Gebhard*), r.o. 37.

überhaupt door de wetgever niet verplicht in de CSDDD. Daarnaast probeert zij op het niveau van ondernemingen in de reële economie, over de band van bankfinancieringen, extra verplichtingen op te leggen en bepaalde activiteiten voor banken zelfs onuitvoerbaar te maken. Activiteiten die reeds gereguleerd zijn en vaak juist nodig voor de klimaattransitie.

486. Daarbovenop conflicteren de Beweerdelijke Rechtsplichten met bancaire wetgeving. De EU-wetgever beoogt een klimaattransitie waarin, onder meer door marktwerking, de gehele economie verduurzaamt. Banken dragen daaraan bij door het waarborgen van financiële stabiliteit door onder meer het beheersen van de risico's die met klimaatverandering en de klimaattransitie gepaard gaan, en door het bijdragen aan transparantie in de markt. De Beweerdelijke Rechtsplichten zullen dat onmogelijk maken.
487. De Beweerdelijke Rechtsplichten leveren ten slotte een schending op van ING's verkeersvrijheden. Dat toont opnieuw dat zij niet kunnen bestaan. Zelfs als die plichten door de wetgever in het geschreven recht waren opgenomen, hadden deze gelet op de strijdigheid met verkeersvrijheden buiten toepassing moeten worden gelaten.
488. De Beweerdelijke Rechtsplichten waarop Milieudefensie haar Reductievorderingen, Uitsluitingsvorderingen en CTP vordering baseert, bestaan dus niet. Zij kunnen dus ook niet als normen van ongeschreven recht worden 'geconstrueerd' door de rechter omdat zij niet voldoen aan de vereisten zoals uiteengezet in paragrafen 8.1, 8.2.1 en 8.3 om de redenen zoals in dit hoofdstuk 9 uiteengezet.

## 10 GEEN CONSENSUS OVER BEWEERDELIJKE RECHTSPLICHTEN

### Kern van dit hoofdstuk

- Een ongeschreven norm moet evident en kenbaar zijn, en algemeen aanvaard als juridisch afdwingbare norm. De Beweerdelijke Rechtsplichten zijn dit niet. In de praktijk hanteren zowel ondernemingen in de reële economie als banken niet het beleid dat de Beweerdelijke Rechtsplichten zouden voorschrijven, of iets dat daar erg op lijkt.
- Milieudefensie verwijst naar de Parijsdoelstelling, transitiepaden en algemene rechtsbeginselen als beweerdelijk objectieve aanknopingspunten ter onderbouwing van het bestaan van haar Beweerdelijke Rechtsplichten. Uit deze bronnen kan echter geen consensus over het bestaan daarvan worden afgeleid, laat staan dat hieruit juridisch afdwingbaar kenbare normen voortvloeien. Vrijwillige Initiatieven spreken het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten zelfs tegen.
  - (a) Vrijwillige Initiatieven benadrukken niet juridisch afdwingbaar te zijn.
  - (b) Uit Vrijwillige Initiatieven blijken vele verschillende visies. Andersom blijkt dan dat geen consensus bestaat over verschillende elementen van de Beweerdelijke Rechtsplichten en dat deze ook niet kenbaar zijn. Zo bestaan onder Vrijwillige Initiatieven uiteenlopende visies over het gebruik van absolute en intensiteitsdoelstellingen. Vrijwillige Initiatieven waarschuwen daarnaast voor de negatieve gevolgen van het stopzetten van financiering aan emissie-intensieve sectoren en voor '*paper decarbonisation*' door banken.
  - (c) Er bestaat ook geen consensus over de maatregelen die ondernemingen in de reële economie – en dus de klanten van ING – moeten nemen.

489. Een ongeschreven norm kan alleen worden vastgesteld als de relevante rechtssubjecten de norm kennen en men "*op zijn vingers kan natellen*" dat deze bestaat.<sup>756</sup> Dit is niet het geval voor de Beweerdelijke Rechtsplichten. Milieudefensie probeert hieraan voorbij te gaan met een beroep op de gevaarzettingsleer. Zij stelt dat als een groot gevaar bestaat, automatisch allerlei specifieke rechtsplichten 'ontstaan'. De inhoud van deze beweerdelijke verplichting kan dan volgens Milieudefensie bij elkaar worden gezocht en geconstrueerd met een selectie aanknopingspunten – die een eiser dan zelf zou mogen selecteren en er dus ook voor zou mogen kiezen allerhande andere relevante omstandigheden weg te laten. Milieudefensie's beroep op

<sup>756</sup> Zie par. 8.2.2 hiervoor, met verwijzing naar Nieuwenhuis 2007 (Productie ING-206), p. 19.

aanknopingspunten in haar Dagvaarding leunt namelijk op een weergave van bronnen die slechts de voor haar nuttige onderdelen weergeeft. Deze selectie van bronnen laat in zichzelf al zien dat geen sprake is van consensus over het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten. Als het door Milieudefensie geschapen beeld vollediger wordt gemaakt, wordt duidelijk dat er in wezen zelfs consensus is dat de Beweerdelijke Rechtsplichten om vele redenen onwenselijk zijn.

490. De Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen alleen al niet evident en kenbaar zijn, omdat deze conflicteren met het geschreven recht en de keuzes van de wetgever, zoals ING heeft uiteengezet in hoofdstuk 9. Daarbij komt dat mondiaal opererende systeembanken in de praktijk geen beleid hanteren in lijn met wat volgens Milieudefensie evidente en kenbare rechtsnormen zouden zijn (paragraaf 10.1). Dit is logisch: het ontbreekt immers aan concrete eenduidige bronnen waaruit de Beweerdelijke Rechtsplichten volgen. Milieudefensie haalt geen enkele objectieve bron aan die de Beweerdelijke Rechtsplichten als zodanig aanduidt.
491. Anders dan Milieudefensie voorstaat, kunnen vervolgens geen specifieke rechtsnormen worden afgeleid uit algemene richtlijnen en rechtsbeginselen (paragraaf 10.2). Ook Vrijwillige Initiatieven ondersteunen het betoog van Milieudefensie niet. Deze benadrukken dat hun aanbevelingen niet dwingend van aard zijn, en daaruit volgt ook geen consensus over de verplichtingen van individuele ondernemingen (paragraaf 10.3). Nu het ontbreekt aan consensus over, en kenbaarheid van de Beweerdelijke Rechtsplichten, kwalificeren zij niet als ongeschreven normen (paragraaf 10.4).

#### **10.1 Beweerdelijke Rechtsplichten zijn niet 'algemeen aanvaard'**

492. Milieudefensie stelt dat "*geen onduidelijkheid kan bestaan*" over "*juridische verantwoordelijkheden van ING tot het treffen van de gevorderde klimaatmaatregelen*".<sup>757</sup> Toch heeft Milieudefensie geen voorbeeld gegeven van een onderneming of bank, laat staan een mondiaal opererende systeemrelevante bank, die de Beweerdelijke Rechtsplichten toepast. Evenmin heeft Milieudefensie aangetoond dat sprake is van een eenduidige praktijk onder banken om het klimaatbeleid dat Milieudefensie eist toe te passen en te accepteren als juridisch bindende normen. Dat is niet verrassend, want die praktijk bestaat niet – en om goede redenen zoals in hoofdstukken 9, 10 en 11 uitgelegd.<sup>758</sup>

---

<sup>757</sup> Dagvaarding, nr. 1153.

<sup>758</sup> Milieudefensie stelt zelf ook dat banken in de praktijk niet datgene doen waartoe Milieudefensie stelt dat zij verplicht zouden zijn op basis van ongeschreven recht. Zie Dagvaarding, par. X.4.

493. De periodieke voortgangsrapportage bij het Klimaatcommitment over 2024 illustreert dat de Beweerdelijke Rechtsplichten geenszins aansluiten bij de praktijk in Nederland:
- (a) kredietverleners en investeerders prioriteren in hun meten van emissies bepaalde sectoren, die dus niet alle mogelijke emissies omvatten;<sup>759</sup> en
  - (b) er bestaat geen universeel toegepaste methode voor het meten en rapporteren van gefinancierde emissies,<sup>760</sup> waarbij in het bijzonder de rapportage over Scope 3 emissies nog in ontwikkeling is.<sup>761</sup>
494. Daarnaast maakt de voortgangsrapportage bij het Klimaatcommitment over 2023 inzichtelijk dat de meeste instellingen alleen doelstellingen hebben voor 2030 en 2050 en niet voor de jaren daartussen.<sup>762</sup>
495. Externe partijen beoordelen het klimaatbeleid van ING bovendien positief, ook in vergelijking met andere banken.<sup>763</sup> Hoewel Milieudefensie meent dat een nog veel verdergaande klimaataanpak algemeen aanvaard zou zijn en daar "*geen onduidelijkheid*" over kan bestaan, voldoet ING dus in de ogen van vele andere ruimschoots op dit vlak.
496. Bovendien is het überhaupt niet zo dat er één enkele, specifieke, klimaataanpak is die algemeen aanvaard is. Zoals de bespreking van Vrijwillige Initiatieven in hoofdstuk 5 laat zien, zijn er vele visies en richtsnoeren beschikbaar die ondernemingen, en banken, kunnen gebruiken om de klimaataanpak te formuleren die zij passend vinden.<sup>764</sup> Zij mogen daartussen kiezen, en zij mogen die aanpak ook wijzigen. Dat geen sprake is van één enkele aanpak, wordt eveneens onderschreven door de uitkomsten van de verkenning naar de mogelijke klimaatmaatregelen voor de financiële sector.<sup>765</sup> Deze weerspreken dat sprake zou zijn van een kenbare norm. De uitkomsten tonen aan dat het nog niet bepaald is of financiële instellingen een inspanningsverplichting hebben om een specifiek klimaatdoel te behalen, zoals het in lijn brengen van activiteiten

<sup>759</sup> Tegen die achtergrond richt KPMG Voortgangsrapportage 2024 (Productie ING-237), p. 17-18 zich bijvoorbeeld tot de emissierapportage van 'materiële' sectoren en 'prioriteitscategorien'. Zie ook KPMG, *Het Klimaatcommitment van de Nederlandse financiële sector*, februari 2025 (uittreksel) ('KPMG Voortgangsrapportage 2023') (Productie ING-248), p. 7 en 17. Zie ook AFM 2025 (Productie ING-149), p. 11.

<sup>760</sup> KPMG Voortgangsrapportage 2024 (Productie ING-237), p. 6, 9 en 12.

<sup>761</sup> KPMG Voortgangsrapportage 2024 (Productie ING-237), p. 20.

<sup>762</sup> KPMG Voortgangsrapportage 2023 (Productie ING-248), p. 24.

<sup>763</sup> Zie par. 6.6 hiervoor.

<sup>764</sup> Dit wordt breed onderkend. Zo overweegt het Institute of International Finance bijvoorbeeld dat sprake is van een "*fragmented landscape*" en dat er niet één "*common yardstick*" is. Zie Institute of International Finance, *The Role of The Financial Sector in the Net Zero Transition: Assessing Implications for Policy, Supervision and Market Frameworks*, 10 oktober 2023 (uittreksel) ('IIF 2023') (Productie ING-249), p. 6 en 33.

<sup>765</sup> Zie par. 3.4 hiervoor.

met de Parijsdoelstelling en de EU- en Nederlandse klimaatambities.<sup>766</sup> Ook is een meerderheid van de respondenten tegen het invoeren van een resultaatsverplichting omdat dit *"een nog groter averechts effect heeft op daadwerkelijke emissiereductie in de reële economie dan de inspanningsverplichting."*<sup>767</sup> Met andere woorden: volgens de regering en volgens de verschillende respondenten van het onderzoek van de regering, bestaan zelfs veel minder vergaande normen niet, nota bene mede vanwege een gebrek aan effectiviteit. ING gaat in hoofdstuk 11 dieper in op het gebrek aan effectiviteit, ook van de verdergaande normen die Milieudefensie ten aanzien van gerapporteerde emissies heeft bedacht en die zoals gezegd afwijken van de aanpak van de wetgever. Dat gebrek aan effectiviteit en het risico op *'paper decarbonisation'* wordt dus wél breder onderkend.<sup>768</sup>

497. De Beweerdelijke Rechtsplichten – een combinatie van zeer verstrekkende en specifieke resultaatsverplichtingen op het niveau van een door een bank gerapporteerde emissies – worden dus niet door de relevante mogelijke normaddressaten (banken) gekend, en zijn evenmin evident of algemeen aanvaard door anderen die zich over de kwestie hebben gebogen (beleidsmakers).

## 10.2 Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen niet worden afgeleid uit algemene richtlijnen en rechtsbeginselen

498. Milieudefensie construeert 'consensus' op basis van een verzameling algemene begrippen, zonder een bron aan te halen die haar Beweerdelijke Rechtsplichten en de combinatie daarvan echt onderschrijft. Milieudefensie leunt onder meer op de Parijsdoelstelling, verschillende transitiepaden, en algemene rechtsbeginselen. Vooropgesteld: ING hecht waarde aan de Parijsdoelstelling, de binding hieraan door de EU en Nederland, en aan transitiepaden die modelleren hoe de Parijsdoelstelling behaald zou kunnen worden. ING heeft zich in haar klimaataanpak niet voor niets rekenschap gegeven van deze context.<sup>769</sup>
499. Anders dan Milieudefensie beweert, betekent dit echter niet dat partijen het erover eens zijn dat de Parijsdoelstelling en transitiepaden moeten worden gebruikt om de vermeende rechtsplicht van ING in te vullen.<sup>770</sup> De klimaataanpak van ING is geen kopie van de door Milieudefensie genoemde transitiepaden.<sup>771</sup> Dat ING op vrijwillige basis bijvoorbeeld bepaalde transitiepaden toepast in haar klimaataanpak, brengt niet met zich dat die transitiepaden tot rechtsplichten van

<sup>766</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 32 013, nr. 304 (Verslag reacties verkenning klimaatmaatregelen financiële sector) (Productie ING-250), p. 2.

<sup>767</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 32 013, nr. 304 (Verslag reacties verkenning klimaatmaatregelen financiële sector) (Productie ING-250), p. 3.

<sup>768</sup> Zie bijvoorbeeld par. 11.3 hierna.

<sup>769</sup> Zie hoofdstukken 1 en 6 hiervoor.

<sup>770</sup> Dagvaarding, nrs. 49-50, 911, 932-933, 950 en 977-989.

<sup>771</sup> Zie par. 6.3 hiervoor.

eenieder kunnen worden geconverteerd, en al helemaal niet op een totaal andere wijze dan ING die transitiepaden gebruikt.

500. Ook gaat Milieudefensie eraan voorbij dat deze bronnen primair bedoeld zijn voor staten en beleidsmakers, en ruimte laten voor beleidsvrijheid. Zij zijn niet bedoeld of geschikt om statische verplichtingen van individuele ondernemingen uit af te leiden. Dit geldt voor de Parijsdoelstelling (paragraaf 10.2.1), transitiepaden (paragraaf 10.2.2), en algemene rechtsbeginselen (paragraaf 10.2.3).

### **10.2.1 Parijsdoelstelling is geen ijkpunt waaruit de Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen worden afgeleid**

501. Volgens Milieudefensie is de Parijsdoelstelling één van de aanknopingspunten die aantoont dat "*op ING een maatschappelijke zorgvuldigheidsplicht rust om haar uitstoot te reduceren*".<sup>772</sup> De vraag hoe de Beweerdelijke Rechtsplichten – en alle specifieke elementen daarvan – uit de Parijsdoelstelling kunnen worden afgeleid, beantwoordt Milieudefensie niet. Milieudefensie houdt het bij algemeenheden: de Parijsdoelstelling zou een "*universele gevarengrens*" vormen,<sup>773</sup> die tot "*ijkpunt*" dient te worden genomen,<sup>774</sup> en dan "*juridische betekenis*" voor ING zou hebben.<sup>775</sup> De Parijsdoelstelling is echter geen ijkpunt waaruit individuele verplichtingen voor private actoren kunnen worden gedestilleerd. Laat staan dat daar dan de zeer specifieke verplichtingen uit voortvloeien die Milieudefensie in haar petitum formuleert.
502. In het Parijsakkoord is de Parijsdoelstelling opgenomen en daarbij afgesproken dat staten (i) de vrijheid hebben een belangenafweging te maken over het niet-bindende emissiereductiedoel dat zij in hun NDC opnemen; en (ii) beleidsvrijheid hebben om dit doel te bereiken.<sup>776</sup> Onder het Parijsakkoord hebben dus staten, en niet individuele ondernemingen, de verantwoordelijkheid beleid in te voeren dat het streven naar de Parijsdoelstelling ondersteunt.
503. Het Parijsakkoord schrijft voor de partijen bij het Parijsakkoord geen concrete, uniforme en bindende emissiereductiedoelstellingen voor. Ook is niet voorgeschreven hoe staten die doelen moeten behalen. Het is aan staten om beleid te maken en bijvoorbeeld te bepalen aan welke aspecten, beleidsinstrumenten en sectoren zij prioriteit geven. Er zijn immers veel verschillende manieren om deze doelstelling te behalen. Dit erkennen ook het

---

<sup>772</sup> Dagvaarding, nrs. 666-667.

<sup>773</sup> Dagvaarding, nrs. 124, 825 en 846.

<sup>774</sup> Dagvaarding, nr. 825.

<sup>775</sup> Dagvaarding, nrs. 50-52.

<sup>776</sup> Zie par. 2.1 hiervoor.

EHRM,<sup>777</sup> en het Internationaal Gerechtshof.<sup>778</sup> De EU-wetgever heeft tegen deze achtergrond ook beleids- en wetgevingskeuzes gemaakt, zoals in hoofdstukken 2, 3 en 9 hiervoor aan bod kwam.

504. Volgens Milieudefensie kan hier geheel overheen worden gestapt en bestaat ondanks het voorgaande één juiste en juridisch afdwingbare klimaataanpak voor een individuele onderneming, die in feite direct uit het Parijsakkoord volgt. Het zou aan de rechter zijn die aanpak vast te stellen als rechtsplicht. Dat is onjuist. Als het Parijsakkoord zou hebben beoogd een universele bron te zijn voor verplichtingen van ondernemingen, dan zou dat in het Parijsakkoord opgenomen zijn. Dan zou dat bovendien afbreuk doen aan de beleidsvrijheid die het Parijsakkoord, ook volgens rechters, aan staten staat. De verplichtingen van individuele ondernemingen volgen dan kennelijk niet uit dat beleid van de staten waarin ondernemingen opereren, maar uit het Parijsakkoord zelf. Dat is niet zo. Voor ING is dit het beleid van de EU en Nederland en de andere staten waarin zij actief is.<sup>779</sup> Het Parijsakkoord brengt daarbuiten niet nog andere verplichtingen met zich mee, laat staan verplichtingen die het ondernemingsbeleid van ING voorschrijven en daarbij ING bovendien zouden verplichten in strijd met beleid te handelen dat nu juist als uitvoering van het Parijsakkoord is opgesteld.<sup>780</sup> Dat zou logisch noch in lijn met het Parijsakkoord zelf zijn. Milieudefensie kan het Parijsakkoord en de Parijsdoelstelling dus niet invoeren als zelfstandige bron of aanknopingspunt ter onderbouwing van het bestaan van een norm op basis van het ongeschreven recht.

### 10.2.2 Transitiepaden bieden geen afzonderlijk aanknopingspunt

505. Milieudefensie leidt de Beweerdelijke Rechtsplichten ook af uit klimaatscenario's en transitiepaden. Zo stelt zij dat ING het totale aantal aan ING gealloceerde emissies moet reduceren met een percentage dat gelijk is aan de mediaan van verschillende klimaatscenario's geanalyseerd door het IPCC (de "**IPCC klimaatscenario's**").<sup>781</sup> Voor sectoren in ING's portfolio heeft

<sup>777</sup> EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen*), par. 543.  
<sup>778</sup> IGH Advisory Opinion, par. 239. Hierin bevestigt het Internationaal Gerechtshof dat het Parijsakkoord "*is silent on the question of the content of NDCs and the discretion afforded to each party to determine their NDCs.*" Het Internationaal Gerechtshof vervolgt dat landen "*in the exercise of their discretion*" gehouden zijn "*to exercise due diligence*", maar dat "*the standard of due diligence varies depending on a range of factors.*" Zie IGH Advisory Opinion, par. 245 en 246.

<sup>779</sup> Zie hoofdstukken 2 en 3 hiervoor. Onlangs bevestigde de regering dat het "*klimaatbeleid* [voert] gericht op de Europese en nationale klimaatdoelen, zodat Nederland zijn bijdrage levert aan het realiseren van de temperatuurdoelstelling van de Overeenkomst van Parijs". Zie *Aanhangsel Handelingen II* 2025/26, nr. 104 (Reactie van staatssecretaris van Buitenlandse Zaken op klimaatverplichtingen van staten) (Productie ING-251), p. 1. Zie ook p. 3-5.

<sup>780</sup> Zie hoofdstuk 9 hiervoor. Zie ook Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.54: "*Zo moet worden aangenomen dat bij de invulling van de genoemde zorgvuldigheidsverplichting rekening wordt gehouden met verplichtingen die ondernemingen op basis van die bestaande wetgeving hebben.*"

<sup>781</sup> Dagvaarding, nrs. 911, 933 en de in nr. 911 weergegeven tabel van het IPCC.

Milieudefensie op basis van het IEA NZE scenario zelf reductiepercentages bedacht. Milieudefensie meent dat deze percentages absolute ondergrenzen zijn.<sup>782</sup> Ook ter onderbouwing van de Uitsluitingsvorderingen verwijst Milieudefensie naar de bevindingen van het IEA en het IPCC.<sup>783</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen echter om verschillende redenen niet worden afgeleid uit transitiepaden.

(1) *De aard van transitiepaden maakt deze ongeschikt als basis voor statische rechtsplichten*

506. Milieudefensie probeert in wezen de IPCC en IEA klimaatscenario's tot rechtsplicht van individuele ondernemingen te converteren. Deze klimaatscenario's zijn modellen. ING zette in paragraaf 5.3 uiteen dat vele klimaatscenario's en transitiepaden in omloop zijn en aan de lopende band worden opgesteld om onder meer beleidsmakers te ondersteunen in het formuleren van klimaat- en energiebeleid. Het IPCC en het IEA zijn twee van de vele opstellers van deze modellen.

507. Aan de modellen van het IEA NZE scenario en de modellen die het IPCC analyseert liggen, net als aan andere klimaatscenario's en transitiepaden, allerlei aannames ten grondslag over maatschappelijke, economische en technische ontwikkelingen en uitgangspunten. Deze scenario's en paden worden op regelmatige basis bijgewerkt omdat de (klimaat)transitie in de werkelijke economie niet één-op-één strookt met hetgeen in een vorige editie was gemodelleerd.<sup>784</sup>

---

<sup>782</sup> Zie bijvoorbeeld Dagvaarding, nrs. 914, 929, 932, 943, 950 en 981.

<sup>783</sup> Dagvaarding, nrs. 1034-1043.

<sup>784</sup> Zie par. 5.3 hiervoor.

508. In realiteit wijken immers veel ontwikkelingen af van de aannames en uitgangspunten waarop de klimaatscenario's en transitiepaden zijn gestoeld.<sup>785</sup>

**Voorbeeld: afwijkingen van het IEA NZE scenario**

Uit de 2023 update van het IEA NZE scenario blijkt dat tal van sociale en economische ontwikkelingen afwijken van de projecties in het 2021 klimaatscenario, waaronder (i) een sterkere stijging van de installaties en productiecapaciteit van zonnepanelen;<sup>786</sup> (ii) beperktere mondiale plannen om de productiecapaciteit voor windenergie op te schalen;<sup>787</sup> en (iii) tragere technologische ontwikkeling van op waterstof gebaseerde brandstof dan voorzien.<sup>788</sup>

Ook uit de *World Energy Outlook 2025* van het IEA blijkt dat allerlei ontwikkelingen afwijken van het IEA NZE scenario, waaronder (i) een tragere ontwikkeling van energie-efficiëntie; (ii) een snellere ontwikkeling van de installaties voor wind- en zonne-energie; (iii) lagere verkoop van elektrische auto's; en (iv) een veel minder snelle ontwikkeling van *carbon capture*.<sup>789</sup> De onderstaande afbeelding illustreert dit:

<sup>785</sup>

In de literatuur wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat de modellen van het IEA en het IPCC "struggle to capture the dynamics of non-linear change that characterise the low-carbon transition". Zie Oxford Sustainable Finance Group, *Implications of the International Energy Agency Net Zero emissions by 2050 Scenario for Net Zero Committed Financial Institutions*, 24 maart 2022 (Productie ING-252), p. 8. Daarnaast wordt in de literatuur benadrukt dat klimaatmodellen (*Integrated Assessment Models* ("**IAMs**")) doorgaans ervan uitgaan dat staten kosteneffectieve keuzes maken, terwijl in realiteit blijkt dat ook keuzes worden gemaakt die niet kosteneffectief zijn. Ook wordt beargumenteerd dat IAMs geen goede voorspellingen maken over de effecten van crises. Zie bijvoorbeeld K. Koasidis e.a., 'Why integrated assessment models alone are insufficient to navigate us through the polycrisis', *One Earth* (6) 2023/3 (Productie ING-253), p. 206: "*IAMs typically assume perfect markets and knowledge over a certain future; "windows of opportunity," however, may arise due to disruptive events and be associated with socioeconomic/market imperfections. This means that IAMs cannot project crises and, in turn, the emergence of "windows of opportunity" in their outputs. Furthermore, IAMs typically operate on the assumption of cost-optimizing behaviors of representative agents; in contrast, the real-life exploitation of "windows of opportunity" may point toward sustainable choices with broader-than-economic future benefits, rather than cost-optimal choices based on today's knowledge. Therefore, even if crises were invented as starting points by prescribing a series of socioeconomic and technological assumptions as IAM inputs, "windows of opportunity" pointing to non-optimal choices would remain unexplored in output trajectories.*" Het IPCC lijkt dit te erkennen: zij benadrukt dat de modellen die zij analyseert "do not, however, fully account for all constraints that could affect realization of pathways". Zie IPCC, *Special Report. Global Warming of 1.5°C*, 8 oktober 2018 (uittreksel) (Productie ING-254), p. 100.

<sup>786</sup>

IEA NZE Roadmap 2023 (Productie MD-085), p. 58.

<sup>787</sup>

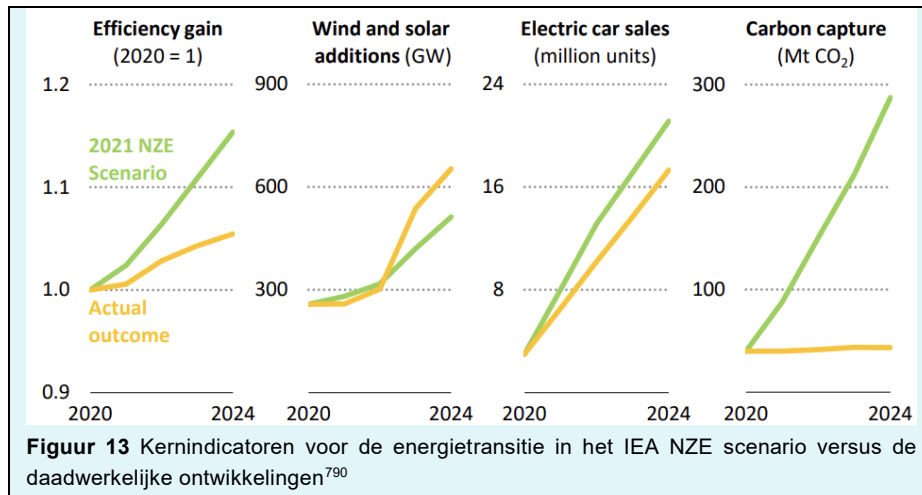
IEA NZE Roadmap 2023 (Productie MD-085), p. 83-84.

<sup>788</sup>

IEA NZE Roadmap 2023 (Productie MD-085), p. 55.

<sup>789</sup>

IEA WEO2025 (Productie ING-168), p. 317.



509. De reductiepercentages uit de door Milieudefensie ingeroepen klimaatscenario's en transitiepaden kunnen daarom geen grond of aanknopingspunt vormen om de Beweerdelijke Rechtsplichten, te weten statische rechtsnormen voor de komende 24 jaar, uit te destilleren.<sup>791</sup>

(2) *Transitiepaden zijn bedoeld als hulpmiddel voor beleidsmakers*

510. Transitiepaden en klimaatscenario's zijn bedoeld beleidsmakers te ondersteunen bij het formuleren van beleid. Ieder transitiepad heeft eigen implicaties voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen, energiezekerheid en betaalbaarheid. Het IPCC omschrijft haar rol zelf als volgt:

*"IPCC reports are policy-relevant without being policy-prescriptive. The IPCC may set out options for policymakers to choose from in pursuit of goals decided by policymakers, but it does not tell governments what to do."*<sup>792</sup>

511. De inzichten uit klimaatscenario's zijn om te beginnen dus niet bedoeld om staten voor te schrijven welk beleid ze moeten volgen en vormen dus geen rechtsplicht voor staten, zoals ook het hof in de Shell-zaak onderkende.<sup>793</sup> Transitiepaden vereisen een (politieke) vertaalslag naar overheidsbeleid. Beleidsmakers volgen transitiepaden ook niet één-op-één, maar gebruiken deze als onderdeel van een bredere afweging. Zo is in de Europese Klimaatwet opgenomen dat de EU-

<sup>790</sup> IEA WEO2025 (Productie ING-168), p. 317.

<sup>791</sup> Zo merkte ook het hof in de Shell-zaak op. Zie Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.92.

<sup>792</sup> IPCC, 'FAQ' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-255), p. 3. Overigens erkent Milieudefensie zelf ook dat instituten als het IPCC er zijn om beleidsmakers te ondersteunen. Zie Memorie van Antwoord Milieudefensie in de procedure tussen Milieudefensie c.s. en Shell plc (uittreksel) ('MvA Milieudefensie inz. Shell') (Productie ING-256), nr. 21. Dat aan de bevindingen van het IPCC een zorgvuldig beslissingsproces ten grondslag ligt, zoals Milieudefensie toelicht in haar Dagvaarding (par. VI.5.2), maakt dat uiteraard niet anders.

<sup>793</sup> Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.92.

wetgever en lidstaten een groot aantal belangen in het oog dienen te houden bij het vaststellen van klimaatbeleid. Deze belangen omvatten "*het best beschikbare en meest recente wetenschappelijke bewijs, in het bijzonder de conclusies van de IPCC*", maar bijvoorbeeld ook energiezeekerheid en werkgelegenheid.<sup>794</sup>

512. Milieudefensie stelt ter onderbouwing dat het IEA en IPCC transitiepaden als aanknopingspunten kunnen dienen voor het vaststellen van haar Beweerdelijke Rechtsplichten nog dat bij het ontwikkelen van het IEA NZE scenario regionale datapunten en omstandigheden als input zijn meegenomen.<sup>795</sup> Anders dan Milieudefensie suggereert,<sup>796</sup> betekent dit echter niet dat de uitkomsten van het transitiepad dan geschikt zijn om op granulair niveau toe te passen, nog daargelaten dat de meegenomen input niet zonder meer alle relevante datapunten en omstandigheden heeft meegenomen, noch toekomstige omstandigheden kan meenemen. Het IEA zelf stelt juist dat "*each country will follow its own route based on its resources and circumstances*".<sup>797</sup> Het IEA vindt haar eigen transitiepaden dus al niet bedoeld om een verplichting voor staten uit op te maken. Milieudefensie kan daar dan niet alsnog een beroep op doen om nota bene een verplichting voor een individuele onderneming mee vast te stellen, laat staan een bank.
513. Daarnaast geldt dat transitiepaden niet toegesneden zijn op individuele ondernemingen. Ook spiegelen de portfolio's van ondernemingen in de regel niet een transitiepad dat voor mondiale sectoren is gemaakt. Zelfs als op het niveau van staten een enkel transitiepad (of een combinatie van transitiepaden), of een reductiepercentage, tot rechtsplicht zou worden verheven, zullen de verplichtingen voor individuele ondernemingen vervolgens afhangen van de keuzes van beleidsmakers. Dan zou bovendien voor de hand liggen dat dergelijke plichten dan in de eerste plaats zouden worden geformuleerd voor ondernemingen in de reële economie en niet hun financiers.

(3) *Geen consensus over één bepaald transitiepad*

514. Er is ook geen consensus in de maatschappij dat er maar een, laat staan een specifiek, transitiepad te gelden zou moeten hebben. De klimaatscenario's van het IPCC en het IEA zijn slechts enkele van vele modellen die plotten hoe de Parijsdoelstelling zou kunnen worden behaald.<sup>798</sup> Zelfs al zouden transitiepaden een (juridisch) normerende werking kunnen hebben, geldt dat de IPCC en IEA klimaatscenario's niet algemeen zijn aanvaard als dé geldende norm. Dit blijkt al uit de stellingen van Milieudefensie zelf. Milieudefensie meent dat de IPCC klimaatscenario's niet adequaat zijn omdat deze zich niet verdragen met het

<sup>794</sup> Overweging 34 Europese Klimaatwet. Zie par. 2.2 en 2.6 hiervoor.

<sup>795</sup> Dagvaarding, nrs. 979-980.

<sup>796</sup> Dagvaarding, nrs. 979-980 en 996.

<sup>797</sup> IEA NZE Roadmap 2023 (Productie MD-085), p. 17.

<sup>798</sup> Zie par. 5.3 hiervoor.

CBDR Principe.<sup>799</sup> Het transitiepad van het IEA zou volgens Milieudefensie "te conservatief" zijn omdat het "de belangen van de fossiele industrie teveel beschermt" en "bepaalde tekortkomingen" kent.<sup>800</sup> In andere procedures heeft Milieudefensie soortgelijke kritieken geuit. Milieudefensie stelde in de klimaatzaak tegen Shell nog dat Shell zich niet kon "verschuilen achter de modelberekeningen van het IEA of het IPCC (of andere instanties zoals de EU)".<sup>801</sup> Het hof overwoog in de Shell-uitspraak hierover dat het vaststellen van een reductiepercentage op basis van deze berekeningen zou betekenen dat het "voorbij [zou] gaan aan de vraagtekens die nota bene Milieudefensie c.s. zelf bij de totstandkoming van de raming van het IEA hebben gezet".<sup>802</sup> Hoewel Milieudefensie dus recentelijk nog forse kritiek uitte op deze modellen, volhardt zij tegelijkertijd in het standpunt dat hierover consensus bestaat, en deze algemeen aanvaard zijn.

515. Ter onderbouwing van haar betoog dat het IEA NZE scenario als uitgangspunt kan gelden, wijst Milieudefensie op het gebruik hiervan in het prudentieel kader.<sup>803</sup> Milieudefensie verwijst naar de rapportagestandaarden die door de EC zijn vastgesteld in het kader van *Pillar 3 disclosures*.<sup>804</sup> Deze vereisten richten zich op de informatieverstrekking van banken aan de markt.<sup>805</sup> Voor een gedegen informatieverstrekking is het van belang dat alle banken rapporteren en daarin dezelfde scenario's toepassen. Uit deze praktijk kan echter niet worden afgeleid dat banken ook buiten rapportageverplichtingen en in geheel andere context, verplicht zouden zijn het IEA NZE scenario te gebruiken, laat staan als normatief kader voor het inrichten van hun bedrijfsstrategie.
516. Dat met deze rapportagestandaarden niet is beoogd dat banken ook in andere context het IEA NZE scenario volgen, blijkt uit de EBA ESG Richtsnoeren. Hierin zijn de *Pillar 2* vereisten uitgewerkt, die zien op de adequate beheersing van risico's. *Pillar 2* heeft dus een ander doel dan de *Pillar 3 disclosures*. Uit richtsnoeren van de EBA volgt dat banken juist keuzevrijheid hebben, en moeten hebben, bij het kiezen van (meerdere) transitiepaden.<sup>806</sup> Milieudefensie legt niet uit waarom in het kader van het formuleren van klimaatdoelstellingen aangesloten zou moeten worden bij de *Pillar 3 disclosures*, terwijl het beheersen van risico's en financiële stabiliteit volgens beleidsmakers bovenal moet worden

<sup>799</sup> Dagvaarding, nr. 721-722.

<sup>800</sup> Dagvaarding, nr. 978.

<sup>801</sup> MvA Milieudefensie inz. Shell (Productie ING-256), nr. 545. Zie ook nrs. 467, 524, 541 en 574.  
<sup>802</sup> Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.92.

<sup>803</sup> Dagvaarding, nrs. 987-989.

<sup>804</sup> Dagvaarding, nr. 987.

<sup>805</sup> Zie par. 2.5 hiervoor.

<sup>806</sup> EBA ESG Richtsnoeren (Productie ING-045), p. 35, 48 en 103.

gewaarborgd.<sup>807</sup> Milieudefensie probeert dus met, geheel anders ingestoken, overwegingen van de EBA, aan de haal te gaan. Dat kan niet.

517. Milieudefensie beweert ook dat de ECB "*kiest*" voor het IEA NZE scenario en dat de ECB stelt dat dit aansluit bij de benadering van GFANZ.<sup>808</sup> De productie waar Milieudefensie naar verwijst, is echter een onderzoeksrapport waarin de ECB de methode die zij gebruikt toelicht.<sup>809</sup> De ECB gaat daarin uit van het IEA NZE scenario, maar stelt expliciet dat "[t]here are many possible pathways that can be chosen for assessing alignment".<sup>810</sup> Vervolgens geeft de ECB enkele criteria voor het kiezen van een transitiepad en legt uit dat "*these criteria [that] are broadly consistent with guidance set forth by, for example, GFANZ*".<sup>811</sup>
518. Bovendien komen de stellingen van Milieudefensie erop neer dat de bevindingen van het IPCC en de bevindingen van het IEA in haar IEA NZE scenario bovenop elkaar normerend zijn. Milieudefensie stelt immers in het kader van de Overkoepelende Reductievordering dat ING dient te reduceren in lijn met de bevindingen van het IPCC en in het kader van de Sectorale Reductievorderingen in lijn met het IEA NZE scenario.<sup>812</sup>
519. De bevindingen van het IPCC en het IEA NZE scenario kunnen echter niet tegelijkertijd de heersende norm behelzen omdat zij van elkaar afwijken. Het IPCC heeft haar bevindingen gebaseerd op een analyse van een groot aantal verschillende transitiepaden die in lijn zijn met een 1,5 °C klimaatscenario.<sup>813</sup> De percentages waar Milieudefensie naar verwijst betreft de mediaan van de uitkomsten van die verschillende transitiepaden.<sup>814</sup> Het IEA NZE scenario neemt daarentegen als uitgangspunt dat de energiesector per 2050 een netto-nul uitstoot heeft behaald. Maar één op de vijf transitiepaden uit de analyse van het IPCC gaat uit van eenzelfde eindresultaat.<sup>815</sup> Daarbij komt dat de IPCC klimaatscenario's tot ongeveer 2030 uitgaan van sterkere reducties dan het IEA NZE scenario, terwijl na 2030 het omgekeerde geldt. Doordat de Reductievorderingen cumulatief zijn, zou ING meer moeten reduceren dan wanneer alleen de bevindingen van het IPCC of alleen het IEA NZE scenario

<sup>807</sup> Bovendien is financiële stabiliteit ook een randvoorwaarde voor een effectieve klimaattransitie, zoals besproken in par. 2.5.

<sup>808</sup> Dagvaarding, nr. 988.

<sup>809</sup> ECB 2024, 'Risks from misalignment of banks' financing with the EU climate objectives' ('ECB, Assessment climate misalignment') (Productie MD-223), p. 3 en hoofdstuk 3.

<sup>810</sup> ECB, Assessment climate misalignment (Productie MD-223), p. 11.

<sup>811</sup> ECB, Assessment climate misalignment (Productie MD-223), p. 11-12.

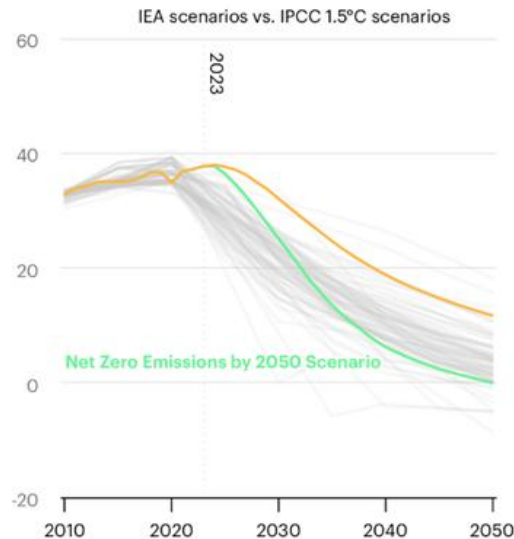
<sup>812</sup> Zie par. 7.2 hiervoor.

<sup>813</sup> Zie nr. 232 e.v. hiervoor.

<sup>814</sup> IPCC 2023, AR6, SYR (Productie MD-001), p. 21.

<sup>815</sup> IEA 2021, 'A closer look at the modelling behind our global Roadmap to Net Zero Emissions by 2050' (uitdraai website 27 februari 2025) (Productie MD-222): "*The IPCC special report includes 90 individual scenarios that have at least a 50% chance of limiting warming in 2100 to 1.5 °C. Only 18 of these scenarios have net zero CO2 energy sector and industrial process emissions in 2050 – the objective of the NZE Scenario. In other words, only one-fifth of the 1.5 °C scenarios assessed by the IPCC have the same level of ambition for reductions in energy and industrial process emissions as our NZE Scenario*".

wordt gevolgd. De onderstaande afbeelding illustreert dat de IPCC klimaatscenario's en het IEA NZE scenario niet te verenigen zijn:



**Figuur 14** IEA NZE scenario en Announced Pledges Scenario (2023 update) afgezet tegen de IPCC 1.5 °C klimaatscenario's<sup>816</sup>

(4) *Milieudefensie interpreteert bevindingen IEA en IPCC onjuist*

520. In het kader van de Uitsluitingsvorderingen beroept Milieudefensie zich onder meer op het IEA. Het IEA stelt dat als de bestaande activa in de energiesector zouden worden geëxploiteerd tot het einde van hun levensduur, deze meer emissies genereren dan het resterende koolstofbudget om onder de Parijsdoelstelling te blijven.<sup>817</sup> Volgens Milieudefensie betekent dit "*dat geen enkele olie- en gasproducent nog nieuwe velden mag ontwikkelen en geen enkele kolenproducent nog nieuwe mijnen mag ontwikkelen (of uitbreiden)*".<sup>818</sup>

521. Milieudefensie negeert de context van de opmerking van het IEA. Die is namelijk gebaseerd op een klimaatscenario met een specifieke set aannames en uitgangspunten, zoals dat de huidige activa "*were to be operated until the end of their normal technical and economic lifetimes, and in the same manner in which they have been operated*".<sup>819</sup> Er zijn investeringen vereist om olie en gas te kunnen blijven winnen uit velden die al enige tijd in gebruik zijn en waar de druk in het olie- of gasveld langzaam afneemt.<sup>820</sup> De directeur van het IEA bevestigde

<sup>816</sup> IEA, 'Understanding GEC Model Scenarios' (uitdraai van 21 oktober 2025) (Productie ING-257), p. 7.

<sup>817</sup> Dagvaarding, nrs. 1034-1038. Milieudefensie verwijst naar IEA NZE Roadmap 2023 (Productie MD-085), p. 150-151.

<sup>818</sup> Dagvaarding, nr. 1041.

<sup>819</sup> IEA NZE Roadmap 2023, (Productie MD-085) p. 150.

<sup>820</sup> T. Gardner, 'CERAWEEK IEA chief sees need for investment in existing oil, gas fields', *Reuters* 10 maart 2025 (uitdraai van 16 januari 2026) ('Gardner 2025') (Productie ING-258).

vorig jaar ook ondubbelzinnig dat "[t]here is a need for oil and gas upstream investments, full stop".<sup>821</sup> Milieudefensie benoemt dat niet. Het IEA bevestigde recentelijk weer dat "*investment in existing and approved conventional projects*" nodig zijn om aan vraag naar fossiele brandstoffen te kunnen voldoen en leveringszekerheid te blijven waarborgen.<sup>822</sup>

522. Dat verhoudt zich niet met Milieudefensie's Uitsluitingsvorderingen. De Uitsluitingsvorderingen zien op alle ondernemingen die, al dan niet via een groepsmaatschappij, betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten".<sup>823</sup> Hoewel überhaupt geen norm bestaat die bevindingen van het IEA tot juridische norm verheft, leidt de brede reikwijdte van de Uitsluitingsvorderingen ertoe dat zelfs investeringen die het IEA zelf onderschrijft niet meer zouden zijn toegestaan.
523. Milieudefensie haalt in het kader van de Uitsluitingsvorderingen ook citaten van het IPCC en UNEP FI en een artikel uit het tijdschrift *Science* aan.<sup>824</sup> In één van de citaten die Milieudefensie aanhaalt, stelt het IPCC weliswaar dat de mate van financieringen in olie en gas een zorg blijven, maar niet dat geen enkele olie- of gasproducent nog nieuwe velden mag ontwikkelen.<sup>825</sup> Een dergelijke conclusie kan ook niet worden afgeleid uit de citaten van UNEP FI die Milieudefensie aanhaalt.<sup>826</sup> Het artikel uit het tijdschrift *Science* bepleit slechts dat voorstanders van "*ambitious climate action should direct policy and advocacy efforts toward building a global "No New Fossil" norm*".<sup>827</sup> Dit toont juist aan dat een dergelijke norm niet bestaat of algemeen aanvaard is: het artikel bevat een aanbeveling voor ambitieus, vrijwillig, handelen.
524. Anders dan Milieudefensie veronderstelt,<sup>828</sup> betekent het enkele feit dat ING een aanpak heeft geformuleerd voor projectfinanciering voor nieuwe olie- en gasvelden ook niet dat zij van mening is dat op banken een rechtsnorm rust om beleid te hanteren volgens de Uitsluitingsvorderingen. Zoals hiervoor toegelicht, kan Milieudefensie haar Beweerdelijke Rechtsplichten niet baseren op dat wat ING op vrijwillige basis, of uit het oogpunt van risicobeheersing, besluit te doen, ter onderbouwing van een beweerdelijke norm die een heel andere insteek beoogt.

<sup>821</sup> Gardner 2025 (Productie ING-258).

<sup>822</sup> IEA, *The Implications of Oil and Gas Field Decline Rates*, 16 september 2025 (Productie ING-259), p. 59. Zie ook IEA WEO2025 (Productie ING-168), p. 351: "*Continued investment is required to counteract the effect of natural decline rates in oil and gas fields (IEA, 2025c), and some infrastructure, such as natural gas networks, import terminals or natural gas peaking plants, are needed for some time to provide buffers for the energy system.*"

<sup>823</sup> Zie par. 7.3 hiervoor.

<sup>824</sup> Dagvaarding, nrs. 641-653, 1019 en 1033.

<sup>825</sup> Dagvaarding, nr. 644.

<sup>826</sup> Dagvaarding, nrs. 642 en 648.

<sup>827</sup> Green et al. 2024, 'No new fossil fuel projects: The norm we need' (Productie MD-226), p. 954.

<sup>828</sup> Dagvaarding, nr. 1045.

525. Kortom, de Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen niet worden afgeleid uit klimaatscenario's of transitiepaden. Milieudefensie's poging om algemene rechtsregels en beleid in het leven te roepen met verplichtingen op het niveau van individuele ondernemingen, kan dus ook daarom niet slagen. Het is dus ook niet de aard van, bijvoorbeeld, klimaatscenario's en transitiepaden, die het "*de facto onmogelijk [zouden maken] om ING op haar maatschappelijke zorgvuldigheidsverplichting aan te spreken*".<sup>829</sup> In plaats daarvan mist een algehele algemene aanvaarding dat deze scenario's en paden op het niveau van individuele ondernemingen rechtsplichten kunnen bepalen.

### 10.2.3 Milieudefensie's algemene rechtsbeginselen ondersteunen de gedetailleerde Beweerdelijke Rechtsplichten niet

526. Daar waar Milieudefensie het wettelijk stelsel (waarmee de Beweerdelijke Rechtsplichten conflicteren<sup>830</sup>) vrijwel geheel buiten beschouwing laat, beroept Milieudefensie zich ter onderbouwing van een vermeende consensus over de Beweerdelijke Rechtsplichten wel op enkele algemene rechtsbeginselen.<sup>831</sup>

527. Volgens Milieudefensie bevestigen het voorzorgsbeginsel, het CBDR Principe en het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid dat ING is gehouden tot de Beweerdelijke Rechtsplichten en vormen deze "*maatgevende criteria voor de minimaal van ING te verlangen inhoud en omvang daarvan*".<sup>832</sup> Milieudefensie meent dat deze algemene rechtsbeginselen onderschrijven "*dat ING tot het treffen van de in concreto door Milieudefensie van ING gevorderde klimaatmaatregelen is gehouden*".<sup>833</sup> Dit argument kan om meerdere redenen niet slagen.

528. ING stelt voorop dat algemene rechtsbeginselen geen zelfstandige rechtsplichten creëren.<sup>834</sup> Het zijn richtsnoeren voor de invulling van verplichtingen op grond van andere bronnen. De EU-wetgever heeft deze

---

<sup>829</sup> Dagvaarding, nr. 1071.

<sup>830</sup> Zie hoofdstuk 9.

<sup>831</sup> Dagvaarding, par. XI.2.5.

<sup>832</sup> Dagvaarding, nr. 698.

<sup>833</sup> Dagvaarding, nr. 684. Zie ook Dagvaarding, nr. 937.

<sup>834</sup> Zie bijvoorbeeld E.R. de Jong, *Voorzorgverplichtingen. Over aansprakelijkheidsrechtelijke normstelling voor onzekere risico's*, 2016 (uittreksel) ('De Jong 2016') (Productie ING-260), p. 72: "*Het tweede kenmerk van een beginsel is dat het géén concrete rechtsregel is.*", onder verwijzing naar Asser/Scholten, *Algemeen deel*\* 1974 (uittreksel) (Productie ING-261), par. 15. In gelijke zin oordeelde ook het IGH dat algemene rechtsbeginselen, zoals het CBDR Principe, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid, "*do not constitute standalone obligations*" voor staten, en dat deze beginselen hoogstens kunnen helpen ("*guide*") bij de interpretatie van hun "*treaty obligations*". Zie IGH Advisory Opinion, par. 178. Aangezien het aan staten is deze "*treaty obligations*" te vervullen, in dat geval door individueel klimaatbeleid op te stellen, is met het betreffende klimaatbeleid dus ook aan de algemene rechtsbeginselen voldaan.

beginselen ook meegewogen in het opstellen van haar beleid.<sup>835</sup> Daarnaast zijn het ook om de volgende redenen geen valide aanknopingspunten voor de Beweerdelijke Rechtsplichten.

(1) *Uit het voorzorgsbeginsel kunnen geen specifieke normen worden afgeleid*

529. Het voorzorgsbeginsel houdt in dat staten passende maatregelen dienen te nemen als er betrouwbare aanwijzingen zijn van risico op aanzienlijke klimaatschade, ook als daaromtrent enige wetenschappelijke onzekerheid bestaat.<sup>836</sup> Volgens Milieudefensie kan het voorzorgsbeginsel ook worden toegepast bij 'wetenschappelijke' onzekerheid over de specifieke procentuele reductiebijdrage die een onderneming dient te leveren.<sup>837</sup> In die gevallen dient een onderneming uit te gaan van maatregelen die de kans op en de ernst van de dreiging zoveel mogelijk beperken, aldus Milieudefensie.<sup>838</sup> Dit is onjuist.
530. Het voorzorgsbeginsel ziet op situaties van wetenschappelijke onzekerheid. In dit geval is geen sprake van wetenschappelijke onzekerheid over het al dan niet bestaan van klimaatverandering. Waar het hier wel om gaat is dat Milieudefensie individuele ondernemingen normen wil opleggen, die niet kenbaar en evident zijn, en waar bovendien geen consensus over is. Het gebrek aan consensus over het bestaan van een reductienorm als zodanig, laat staan over de daarin te hanteren reductiepercentages, kan niet worden overbrugd met een beroep op het voorzorgsbeginsel. Een algemeen beroep op wetenschap lost dat ook niet op, aangezien de wetenschap hierover *"naar haar aard geen uitsluitel [kan] geven, omdat bij de vaststelling ervan onvermijdelijk ook niet-wetenschappelijke criteria zullen moeten worden betrokken"*, aldus

<sup>835</sup> Zo bevat art. 191 VWEU de milieudoelstellingen van de EU, waaronder behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en de gezondheid van de mens. Uit art. 191 lid 2 VWEU volgt expliciet dat het EU bij haar beleid streeft *"naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie"* en dat het *"berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt."* In overweging 9 van de Europese Klimaatwet is bevestigd dat *"de acties van de Unie en de lidstaten gestuurd worden door het voorzorgsbeginsel en het beginsel "de vervuiler betaalt", die zijn vastgesteld in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie."* Uit overweging 34 volgt nog dat *"[b]ij het nemen van de relevante maatregelen op nationaal en Unieniveau om de doelstelling inzake klimaatneutraliteit te verwezenlijken"* rekening is gehouden met onder andere *"een rechtvaardige verdeling en solidariteit tussen de lidstaten, in het licht van hun economische draagkracht, nationale omstandigheden, zoals de specifieke kenmerken van eilanden, en de noodzaak van convergentie in de loop van de tijd"*. Zie ook par. 2.2 hiervoor. Verder is bijvoorbeeld bij de nationale doelstellingen zoals opgenomen in de ESR rekening gehouden met onder meer de uiteenlopende capaciteit van de lidstaten om actie te ondernemen. Zie bijvoorbeeld Fit for 55-pakket (Productie ING-015), p. 7. Toepassing van deze rechtsbeginselen heeft dus niet ertoe geleid dat de EU-wetgever aan grote ondernemingen andere verplichtingen heeft opgelegd dan aan kleine ondernemingen, anders dan via het toepassingsbereik van bijvoorbeeld de CSRD en CSDDD, zie par. 2.4.

<sup>836</sup> Zie bijvoorbeeld art. 3 lid 3 VN-Klimaatverdrag (geconsolideerde Engelstalige versie) (Productie MD-069); overweging 15 Rio Verklaring (Productie MD-175); IGH Advisory Opinion, par. 293.

<sup>837</sup> Dagvaarding, nr. 712.

<sup>838</sup> Dagvaarding, nr. 712.

Milieudefensie zelf.<sup>839</sup> Het voorzorgsbeginsel is dus niet relevant bij onzekerheid over de toepasselijke normen, laat staan de reductiepercentages die bij die normen worden gehanteerd.<sup>840</sup>

531. Zelfs als het voorzorgsbeginsel wél relevant zou zijn, brengt dit beginsel niet met zich dat ondernemingen "*vanuit voorzorg in beginsel moeten uitgaan van maatregelen die de kans op en ernst van de dreiging zoveel als mogelijk beperken*", zoals Milieudefensie stelt.<sup>841</sup> Alhoewel het voorzorgsbeginsel noopt tot "*proactiviteit*",<sup>842</sup> creëert het geen zogeheten '*hell or high water*' verplichtingen, c.q. verplichtingen waar hoe dan ook aan voldaan moet worden ongeacht alle andere omstandigheden. Als dat zo was dan zou immers iedereen daartoe gehouden zijn en dat zou leiden tot zeer verregaande gevolgen. Het nemen van passende maatregelen betekent dat een belangenafweging moet worden gemaakt, waarbij onder meer proportionaliteit, de sociaaleconomische gevolgen en kosteneffectiviteit van belang zijn.<sup>843</sup> Zoals ING in hoofdstuk 9 heeft uitgelegd, heeft de EU-wetgever die afweging ook gemaakt. En zoals ING in hoofdstuk 11 toelicht, zijn de Gevorderde Maatregelen niet (kosten)effectief en brengen deze ongeoorloofde risico's met zich.

532. Het voorzorgsbeginsel kan dus niet in zichzelf als aanknopingspunt dienen voor het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten, en ook als het voorzorgsbeginsel zou worden ingeroepen om een al bestaande norm nader in te vullen, dan leidt het beginsel niet tot de Beweerdelijke Rechtsplichten en hun afzonderlijke elementen.

(2) *Uit het CBDR Principe kunnen geen specifieke normen worden afgeleid*

533. Het CBDR Principe houdt in dat staten bij het nastreven van een gemeenschappelijk doel verschillende verplichtingen op zich nemen, afhankelijk

<sup>839</sup> Dagvaarding, voetnoot 753 bij nr. 712.

<sup>840</sup> In gelijke zin: Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.95: "*Het gaat in deze zaak echter niet om de onzekerheid over de gevolgen van een bepaald handelen (de CO2-uitstoot), maar om onzekerheid over een toe te passen norm. Het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt niet om die onzekerheid ten laste van een private partij te negeren en een juridische norm voor die private partij vast te stellen.*"

<sup>841</sup> Dagvaarding, nr. 712.

<sup>842</sup> De Jong 2016 (Productie ING-260), p. 69.

<sup>843</sup> Overweging 15 Rio Verklaring (Productie MD-175): "*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*" M. Schröder, 'Precautionary Approach/Principle', *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-262), par. 11: "*The distinctive feature of the precautionary principle is that it does not dictate specific regulatory measures or a particular outcome. Like all principles, it is flexible and interrelates with other principles and concerns, such as the principle of proportionality, cost-benefit issues or socio-economic considerations.*"

van bijvoorbeeld hun historische bijdragen, economische ontwikkelingsniveaus en nationale omstandigheden.<sup>844</sup>

534. Milieudefensie stelt dat het CBDR Principe van toepassing is op individuele ondernemingen.<sup>845</sup> Hieruit leidt Milieudefensie af dat ondernemingen die gevestigd zijn en hoofdzakelijk diensten en producten leveren in geïndustrialiseerde landen, gehouden zijn tot een billijke bijdrage (*fair share*) aan de mondiale reductieopgave en een relatief grote verantwoordelijkheid hebben.<sup>846</sup> ING zou daarom tot méér reducties verplicht zijn dan de mondiaal gemiddeld noodzakelijke reducties. Ook deze argumentatie kan niet slagen.
535. Het CBDR Principe is bij uitstek gericht tot staten. Dit volgt ook uit de door Milieudefensie aangehaalde bronnen.<sup>847</sup> Het ligt voor de hand dat als staten het CBDR Principe toepassen, het totaal van ondernemingen in ontwikkelde landen gemiddeld gezien een grotere bijdrage levert. Het staat staten echter vrij om dusdanige maatregelen te treffen dat ondernemingen in bepaalde sectoren boven dat gemiddelde zitten en ondernemingen in andere sectoren daaronder. Toepassing van dit beginsel door staten leidt er dus niet toe dat alle ondernemingen in die staten meer zouden moeten bijdragen dan het mondiale gemiddelde, laat staan dat zij dat zouden moeten doen door de zeer specifieke Gevorderde Maatregelen uit te voeren. Het hof oordeelde in de Shell-uitspraak dan ook terecht dat uit het CBDR Principe niet "*een in dit geding te hanteren norm voor de reductieverplichting van Shell*" volgt.<sup>848</sup> Dat niet vaststaat dat toepassing van het CBDR Principe ertoe leidt dat ondernemingen in alle sectoren evenveel bijdragen, geldt temeer voor sectoren die, zoals de financiële sector, een bijzondere rol hebben in de klimaattransitie en de economie.<sup>849</sup>
536. De rol die beleidsmakers voor banken zien in de klimaattransitie, en wettelijke verplichtingen die banken dragen,<sup>850</sup> kunnen niet terzijde worden geschoven met een beroep op het CBDR Principe.
- (3) *Uit het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid kunnen geen specifieke normen worden afgeleid*
537. Milieudefensie stelt over intergenerationele rechtvaardigheid dat dit "*een verantwoordelijkheid schept om te voorkomen dat het belang van toekomstige*

<sup>844</sup> E. Hey e.a., 'Common but Differentiated Responsibilities', *Max Planck Encyclopedia of International Law* (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-263), par. 1; IGH Advisory Opinion, par. 1.

<sup>845</sup> Dagvaarding, nrs. 684, 715-725 en 937.

<sup>846</sup> Dagvaarding, nrs. 495, 519, 551, 938-939 en 942-943.

<sup>847</sup> Milieudefensie beroept zich namelijk op het VN-klimaatverdrag (Dagvaarding, nr. 288) en het Parijsakkoord (Dagvaarding, nr. 339).

<sup>848</sup> Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.93.

<sup>849</sup> Zie par. 2.5 en hoofdstuk 4 hiervoor.

<sup>850</sup> Zie par. 2.5 en hoofdstukken 4 en 9 hiervoor.

*generaties [...] op onbillijke wijze wordt geschaad door de uitstoot van vandaag.*"<sup>851</sup> Milieudefensie legt niet uit hoe uit deze verantwoordelijkheid de Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen worden afgeleid, en ook niet hoe toekomstige generaties zouden zijn gebaat bij de Beweerdelijke Rechtsplichten. Die zijn namelijk niet, en zeker niet voldoende, effectief zoals ING in hoofdstuk 11 toelicht.

538. Kortom, uit het voorzorgsbeginsel, het CBDR Principe en het beginsel van intergenerationele rechtvaardigheid kunnen geen specifieke rechtsnormen worden afgeleid voor een individuele onderneming.

### **10.3 Vrijwillige Initiatieven ondersteunen de Gevorderde Maatregelen niet**

539. Daarnaast probeert Milieudefensie de Beweerdelijke Rechtsplichten te construeren op basis van een selectieve – en op punten onjuiste en onvolledige – weergave van Vrijwillige Initiatieven. Dit kan niet slagen. Het had om te beginnen op de weg van Milieudefensie gelegen om uit te leggen waarom zij bepaalde Vrijwillige Initiatieven wel – en andere geen – gewicht toekent.<sup>852</sup>

540. De Beweerdelijke Rechtsplichten worden hoe dan ook niet gesteund door Vrijwillige Initiatieven gericht tot ondernemingen in het algemeen, en ook niet door Vrijwillige Initiatieven toegespitst op banken, en evenmin door de selectie die Milieudefensie aandraagt. Ten eerste benadrukken Vrijwillige Initiatieven de vrijwillige aard van de aanbevelingen. Alleen al om deze reden kunnen de Vrijwillige Initiatieven de conclusie dat sprake is van afdwingbare rechtsnormen niet dragen (paragraaf 10.3.1). Daarbij tonen de Vrijwillige Initiatieven aan dat geen consensus bestaat ten aanzien van de Reductievorderingen (paragraaf 10.3.2), de Uitsluitingsvorderingen (paragraaf 10.3.3) en de CTP vordering (paragraaf 10.3.4), laat staan ten aanzien van de combinatie hiervan paragraaf 10.3.5). Bovendien is het onmogelijk om de Beweerdelijke Rechtsplichten na te komen, wat het bestaan van een resultaatsverplichting tegensprekt (paragraaf 10.3.6). Er is dus geen sprake van evidente en kenbare normen.

541. Een overzicht van de Vrijwillige Initiatieven die in deze paragraaf aan bod komen zijn weergegeven in Figuur 7 in randnummer 197 hiervoor.

#### **10.3.1 Vrijwillige Initiatieven voor 'non-state actors' benadrukken de vrijwillige aard van dit handelen**

542. Bij de beoordeling van de relevantie van aanknopingspunten voor het invullen van een ongeschreven norm dient rekening te worden gehouden met

---

<sup>851</sup> Dagvaarding, nr. 737.

<sup>852</sup> Dit geldt temeer nu alle Vrijwillige Initiatieven de door Milieudefensie besproken gevaren van klimaatverandering inzien en onderkennen. Zie Dagvaarding, hoofdstukken V-VIII en XIII.

verschillende factoren, waaronder het beoogde doel en toepassingsbereik.<sup>853</sup> Ook in de uitspraken van de Hoge Raad waar Milieudefensie in dit kader naar verwijst, wordt het beoogde doel en toepassingsbereik van de desbetreffende bron steeds expliciet gewogen.<sup>854</sup>

543. De meeste elementen van de Beweerdelijke Rechtsplichten onderbouwt Milieudefensie met een verwijzing naar Vrijwillige Initiatieven. Milieudefensie gaat vrijwel niet in op de relevantie van deze initiatieven. Zij wijst erop dat het hof Den Haag in de Shell-zaak het belang van de UNGPs en OESO-richtlijnen heeft onderschreven,<sup>855</sup> en stelt verder slechts in algemene zin dat *soft law* van belang kán zijn voor de invulling van ongeschreven rechtsnormen.<sup>856</sup> Milieudefensie onderbouwt niet dat dit ook specifiek voor de overige door haar aangedragen bronnen voor de Beweerdelijke Rechtsplichten geldt.
544. Vrijwillige Initiatieven beogen echter juist expliciet *niet* juridisch afdwingbare verplichtingen te scheppen.<sup>857</sup> De OESO-richtlijnen maken bijvoorbeeld duidelijk dat "[o]bservance of the Guidelines by enterprises is voluntary and not legally enforceable".<sup>858</sup> Daarbij wordt opgemerkt dat "*the Guidelines extend beyond the law in many cases*",<sup>859</sup> en onderscheiden dient te worden "*from matters of legal liability and enforcement*".<sup>860</sup>
545. Ook de UNGPs benoemen dat niets hierin "*should be read as creating new international law obligations*".<sup>861</sup> Net als in de OESO-richtlijnen, wordt in de UNGPs opgemerkt dat "*responsibility of business enterprises to respect human rights is distinct from issues of legal liability and enforcement, which remain defined largely by national law provisions in relevant jurisdictions*".<sup>862</sup>

<sup>853</sup> Hoekstra 2023 (Productie ING-213), p. 548. Zie ook par. 8.3.2 hiervoor.

<sup>854</sup> Zie bijvoorbeeld HR 18 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:942, r.o. 5.2.1: *Met de Gedragscode heeft het Verbond van Verzekeraars beoogd, mede ten behoeve van de verzekerden, invulling te geven aan de hiervoor genoemde belangenafweging, met name door het opnemen van de verplichting voor verzekeraars tot het in acht nemen van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Blijkens de inleiding is beoogd in de Gedragscode aan te sluiten bij bestaande wetgeving op het gebied van privacy, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens en wetgeving over het (heimelijk) gebruik van camera's. [...]*" (onderstreping toegevoegd).  
Dagvaarding, nr. 57.

<sup>855</sup> Dagvaarding, nrs. 896-903.

<sup>856</sup> Ook voor de bronnen die Milieudefensie aanhaalt in paragraaf IX.2 van de Dagvaarding geldt dat hieruit niet kan worden afgeleid dat een specifieke, laat staan afdwingbare norm voor niet-statelijke actoren bestaat, laat staan dat deze specifiek moet worden vormgegeven zoals de Beweerdelijke Rechtsplichten.

<sup>858</sup> OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 12.

<sup>859</sup> OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 12.

<sup>860</sup> OESO-richtlijnen (Productie MD-137), p. 10.

<sup>861</sup> UNGPs (Productie MD-136), p. 1.

<sup>862</sup> UNGPs (Productie MD-136), p. 14.

546. Soortgelijke overwegingen over het vrijwillige karakter, zijn opgenomen in de NZBA Guidance<sup>863</sup> (en in de opvolger daarvan: de UNEP FI Guidance<sup>864</sup>), en GFANZ.<sup>865</sup> Daarnaast richten PCAF,<sup>866</sup> en de PRB<sup>867</sup> zich slechts op financiële instellingen die zich daaraan hebben gecommitteerd.
547. Ook in het VN-expert rapport dat Milieudefensie veelvuldig inroept,<sup>868</sup> wordt erkend dat alle bijdragen van private partijen "voluntary" zijn.<sup>869</sup> Het VN-expert rapport doet daarbij aanbevelingen om *greenwashing* tegen te gaan die zich specifiek richten op "net zero pledges and commitments from non-state actors".<sup>870</sup> Anders dan Milieudefensie impliceert,<sup>871</sup> kan dit rapport niet dienen als aanknopingspunt om algemene verplichtingen voor financiële instellingen vast te stellen. In plaats daarvan geven deze bronnen richting aan ondernemingen en beleidsmakers op een gebied dat volop in ontwikkeling is. Juist deze ondersteunende aard van de bronnen laat zien dat zij niet bedoeld zijn om te dienen, en niet kunnen dienen, als directe invulling van, laat staan een basis voor, zeer specifieke rechtsplichten.
548. In haar betoog leunt Milieudefensie ook sterk op de Race to Zero campagne. Milieudefensie stelt dat dit initiatief inmiddels een grote hoeveelheid leden heeft via partnernetwerken en dat die netwerken allemaal aan strikte criteria van Race to Zero voldoen.<sup>872</sup> De Race to Zero campagne is opgezet om de transitie naar een netto-nul economie aan te zwengelen – niet om verplichtingen te creëren.<sup>873</sup> De Race to Zero campagne ambieert een orkestrerende rol,<sup>874</sup> waarbij zij "emerging international standards" zoals SBTi, proberen te verbinden aan beleid.<sup>875</sup> Het is evident dat deze campagne niet bedoeld is als standaard voor

<sup>863</sup> NZBA Guidance (Productie MD-220), p. 2: "This document does not create binding obligations on any person, including NZBA and its members, as it reflects mere guidance." Zie ook NZBA, *Transition Finance Guide*, oktober 2022 ('NZBA Transition Finance Guide') (Productie ING-264), p. vii: "NZBA members are not automatically expected to adopt the principles and frameworks communicated within this guide" en p. 11: "This guide is not binding by nature; it aims to support banks' engagement on transition finance by providing conceptual ideas for transition planning." De stelling van Milieudefensie dat banken zich volgens NZBA ergens toe 'verbonden' is dus onjuist. Zie Dagvaarding, begrippenlijst, onder 'NZBA'.

<sup>864</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 2: "This guidance does not create binding obligations on any person, including banks that choose to use it."

<sup>865</sup> GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. iii: "This report does not create legal relations or legally enforceable obligations of any kind."

<sup>866</sup> Zie bijvoorbeeld PCAF *Financed Emissions (2022)* (Productie MD-141), p. 123. Zie ook PCAF *Financed Emissions (2025)* (Productie ING-145), p. 160.

<sup>867</sup> UNEP FI, 'About the Principles' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-265).

<sup>868</sup> UN High-Level Expert Group on the Net-Zero Emissions Commitments of Non-State Entities 2022, 'Integrity Matters: Net Zero Commitments by Businesses, Financial Institutions, Cities and Regions' (VN-expert rapport) (Productie MD-134). Zie Dagvaarding, nrs. 508-517, 551, 934, 936, 942, 944, 973 en 1041.

<sup>869</sup> VN-expert rapport (Productie MD-134), p. 12-13, 15 en 33.

<sup>870</sup> VN-expert rapport (Productie MD-134), p. 2.

<sup>871</sup> Dagvaarding, nr. 516.

<sup>872</sup> Dagvaarding, nr. 491.

<sup>873</sup> Race to Zero, *2024 Progress Report*, 23 juni 2025 ('RtZ Progress Report 2024') (Productie ING-266), p. 14.

<sup>874</sup> RtZ Progress Report 2024 (Productie ING-266), p. 78: "Orchestration initiatives e.g. Race to Zero campaign".

<sup>875</sup> RtZ Progress Report 2024 (Productie ING-266), p. 9.

banken en daartoe ook niet verheven kan worden.<sup>876</sup> Laat staan dat deze campagne invulling geeft aan het Parijsakkoord, zoals Milieudefensie suggereert.<sup>877</sup> Het is ook niet duidelijk waarom Milieudefensie meent dat de Race to Zero campagne – die dus verschillende partnernetwerken bij elkaar brengt – als weergave van enige consensus kan worden aangehaald ter onderbouwing van Beweerdelijke Rechtsplichten, terwijl (i) die partnernetwerken allemaal weer andere criteria hanteren – en in elk geval niet van hun leden vergen dat zij beleid hebben dat gelijk is aan de Beweerdelijke Rechtsplichten; en (ii)(a) één van die netwerken nota bene SBTi is, terwijl ING's doelstellingen door SBTi zijn gevalideerd; en (ii)(b) Milieudefensie zelf forse kritiek uit op SBTi.<sup>878</sup> Milieudefensie haalt in feite, stellende dat sprake is van consensus, een initiatief aan dat enkel veelzijdigheid in visies weergeeft en daarmee een gebrek aan consensus.

549. Het is ook logisch dat de Vrijwillige Initiatieven geen afdwingbare verplichtingen proberen te scheppen. Als het aansluiten bij, of het hanteren van, een niet-bindend instrument een onderneming blootstelt aan het risico dat deze omstandigheid zal worden gebruikt (c.q. misbruikt) om een rechtsplicht aan de onderneming op te leggen, heeft dit een zogeheten '*chilling*' effect.<sup>879</sup> Dit effect is nog groter wanneer deze initiatieven zouden worden gebruikt om hen met (selectief gekozen elementen uit) die initiatieven veel verdergaande en afwijkende rechtsplichten op te leggen. ING ziet juist veel waarde in het vrijwillig delen van kennis met de markt en het testen en beproeven van nieuwe zienswijzen en richtsnoeren om zo de klimaattransitie vooruit te helpen. Daarbij hoort ook dat benaderingen kunnen worden beproeft en weer verworpen, in plaats van dat een vrijwillig gekozen benadering tot in lengte der dagen verplichtingen doet ontstaan. De benadering van Milieudefensie zou dat soort initiatieven ontmoedigen, en dus ook via die weg een tegengesteld effect hebben.
550. Kortom, de Vrijwillige Initiatieven benadrukken het vrijwillige handelen en spreken het bestaan van een afdwingbare rechtsnorm tegen.

---

<sup>876</sup> In dit verband erkent de Race to Zero ook dat zij zelf dat haar campagne in ieder geval geen benchmark is: "*The flagship Corporate Net-Zero Standard of the Science Based Target Initiative (SBTi) has become the global benchmark for businesses committed to ambitious climate action*". Zie RtZ Progress Report 2024 (Productie ING-266), p. 77.

<sup>877</sup> Dagvaarding, nr. 487.

<sup>878</sup> Zie bijvoorbeeld Milieudefensie e.a., 'Call for SBTi to align methodology with UN's High Level Expert Group report on Net-zero Commitments', 12 juli 2023 (Productie ING-267), waarin Milieudefensie SBTi beticht van *greenwashing*.

<sup>879</sup> Zie over een afschrikwekkende werking bijvoorbeeld S.J.M. Biesmans, annotatie bij Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Milieudefensie/Shell*), JOR 2021/208 (uittreksel) (Productie ING-268), p. 2461.

### 10.3.2 Vrijwillige Initiatieven spreken Reductievorderingen tegen

551. Milieudefensie stelt dat "*diverse initiatieven binnen de financiële sector*" de Reductievorderingen zouden "*onderkennen*".<sup>880</sup> De Reductievorderingen bestaan in ieder geval uit negen elementen die ING in paragraaf 7.2 uiteen heeft gezet.<sup>881</sup> Vrijwillige Initiatieven laten zien dat geen consensus bestaat over deze elementen – zij spreken die zelfs op verschillende punten juist tegen. ING bespreekt dat hierna voor de verschillende elementen van de vorderingen van Milieudefensie.
552. Daarbij geldt dat het algemene idee van Milieudefensie's Reductievorderingen in zijn geheel niet wordt onderschreven door Vrijwillige Initiatieven. Het algemene principe van harde regels en reductieverplichtingen op basis van *carbon accounting*, zeker voor banken, volgt niet uit, bijvoorbeeld de OESO-richtlijnen en de UNGPs. De bronnen die Milieudefensie aanhaalt, geven ook geen consensus in de maatschappij weer *dat* reductiedoelstellingen moeten worden gezet bij wijze van juridisch afdwingbare rechtsplicht. Als ondernemingen, waaronder banken, daarvoor kiezen op vrijwillige basis, *dan* bieden deze bronnen daartoe handvatten.<sup>882</sup> Klimaatverandering is dan bovendien wel een onderwerp waarnaar op basis van die bronnen gepaste zorgvuldigheid betracht moet worden, maar dat geldt dan op het niveau van individuele zakenrelaties. Toepassing van die bronnen leidt niet tot uitsluiting van grote groepen klanten, laat staan gehele sectoren op basis van algemene principes, zo heeft ook het Nederlandse NCP al geoordeeld.<sup>883</sup>
553. Op klantniveau geldt vervolgens (zoals ING in paragraaf 10.3.3 zal bespreken in het kader van de Uitsluitingsvordering) ook nog dat deze individuele beoordeling niet zonder meer leidt tot de conclusie dat banken klanten moet afstoten. Milieudefensie eist bovendien in de kern dat de rechter beleidsbevelen uitspreekt tegen ING die ING verplichten op een categorische en rigoureuze wijze de financiering aan gehele sectoren te verlagen en dus uit die sectoren te stappen. Voor sectoren waar, bijvoorbeeld, de door Milieudefensie geëiste emissie-intensiteit niet kan worden gehaald, betekent dat dat ING op kortere termijn al geheel uit die sectoren zal moeten stappen. Vrijwillige Initiatieven eisen dus om te beginnen niet dat op het niveau van algeheel beleid reductieverplichtingen worden gesteld en grote groepen klanten en sectoren categorisch worden uitgesloten, en zij kunnen ook niet als bron of

---

<sup>880</sup> Dagvaarding, nr. 944.

<sup>881</sup> Zie par. 7.2 hiervoor.

<sup>882</sup> Deze bronnen verduidelijken dus niet welke klimaatmaatregelen van bedrijven verwacht kunnen worden, zoals Milieudefensie stelt. Zie Dagvaarding, par. IX.3.2.

<sup>883</sup> Zie bijvoorbeeld NCP, *Final Statement. Friends of the Earth Europe and Friends of the Earth Netherlands/Milieudefensie versus Rabobank*, 15 januari 2016 (Productie ING-269), p. 4.

aanknopingspunt dienen om tot verplichtingen te komen die dat als feitelijke uitwerking hebben.

(1) *Elementen 1 t/m 4: Reductievorderingen vereisen emissiereductie van ING Groep en de individuele bedrijfsonderdelen van ING, omvatten operationele, gefinancierde en gefaciliteerde emissies, en stellen separate reducties voor ING's volledige portfolio, sectoren en sub-sectoren*

554. De Reductievorderingen omvatten de "operationele", "gefinancierde" als "gefaciliteerde" emissies en nemen hierbij de Scope 1, 2 en 3 van ING's klanten mee. De Reductievorderingen vereisen daarbij reductiedoelstellingen die gelden ten aanzien van ING als geheel, en op financieringsactiviteiten, vermogensbeheeractiviteiten en kapitaalmarkttransacties. Oftewel: de Reductievorderingen zien op alle mogelijke emissies van ING.<sup>884</sup>

555. Milieudefensie verwijst ter onderbouwing van deze elementen naar allerlei Vrijwillige Initiatieven: de UNGPs, de OESO-richtlijnen, de PRB, GFANZ, en de NZBA Guidance.<sup>885</sup> Hieruit volgt echter niet dat emissiereductiedoelstellingen alle mogelijke emissies zouden moeten omvatten. Dit volgt onder meer uit (i) het uitgangspunt van een impactgerichte aanpak; (ii) de brede erkenning dat het ontbreekt aan benodigde methodologieën en data; en (iii) het gebrek aan consensus over de exacte grenzen van Scope 3, Cat. 15 emissies. ING bespreekt deze drie omstandigheden hierna, maar stelt voorop dat dit niet limitatief is.

- Alle door Milieudefensie aangedragen Vrijwillige Initiatieven gaan uit van een impactgerichte aanpak.<sup>886</sup> Dit zijn de UNGP,<sup>887</sup> de OESO-richtlijnen,<sup>888</sup> de PRB,<sup>889</sup> GFANZ,<sup>890</sup> NZBA Guidance<sup>891</sup> (die inmiddels is vervangen door de UNEP FI Guidance<sup>892</sup>), en de Race to Zero campagne die meerdere initiatieven samenbrengt.<sup>893</sup> Ook andere

<sup>884</sup> Zie hoofdstuk 7 hiervoor.

<sup>885</sup> Dagvaarding, nrs. 944-949.

<sup>886</sup> Zie par. 5.1 en 5.3 hiervoor.

<sup>887</sup> Zie par. 5.1 hiervoor.

<sup>888</sup> Zie par. 5.1 hiervoor.

<sup>889</sup> UNEP FI, *Principles for Responsible Banking Guidance Document*, november 2021 ('PBR Guidance Document') (Productie ING-270), p. 13: "Once your bank has identified its areas of most significant impact, assess which of those areas should be prioritized, and set targets in those areas".

<sup>890</sup> GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 52: "Establish and apply policies and conditions on priority sectors and activities".

<sup>891</sup> Dit wordt door Milieudefensie zelf opgemerkt. Zie Dagvaarding, nr. 946: "De NZBA vereist van banken dat hun emissiereductiedoelstellingen betrekking hebben op een significante meerderheid van hun gefinancierde emissies, met inbegrip van de emissies van alle of een substantiële meerderheid van CO<sub>2</sub>-intensieve sectoren." Zie ook Dagvaarding, nr. 962.

<sup>892</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 10: "Banks should prioritize sectors based on GHG emissions, GHG intensities and/or financial exposure in their portfolio in their first round of target setting."

<sup>893</sup> RTZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 4: "In the transition to (net) zero, prioritise reducing real world emissions, limiting any residual emissions to those that are not feasible to eliminate."

Vrijwillige Initiatieven – zoals PACTA,<sup>894</sup> en TPT<sup>895</sup> – en de CSDDD<sup>896</sup> volgen deze aanpak. Milieudefensie noemt die echter niet. Als onderdeel van de nieuwe standaard van SBTi – de SBTi FINZ – hanteert SBTi een expliciete materialiteitsgrens voor het formuleren van doelstellingen van 5% van de totale wereldwijde omzet.<sup>897</sup> Uitgaande van deze materialiteitsgrens van SBTi, zou ING bijvoorbeeld van SBTi geen doelstellingen hoeven te formuleren voor kapitaalmarkttransacties.

- Het formuleren van doelstellingen vergt dat de vereiste data en methodologieën beschikbaar zijn. Emissiedata, althans betrouwbare emissiedata, zijn niet altijd beschikbaar.<sup>898</sup> Ook bestaan niet voor alle bancaire producten en diensten methodologieën om de emissies in kaart te brengen.<sup>899</sup> Geen van de besproken bronnen adviseert bijvoorbeeld doelstellingen te formuleren voor vermogensbeheersdiensten voor banken. Vrijwillige Initiatieven – waaronder de PRB,<sup>900</sup> het VN-expert rapport,<sup>901</sup> GFANZ,<sup>902</sup> NZBA Guidance<sup>903</sup> (en de opvolger daarvan: de UNEP FI Guidance<sup>904</sup>), en de Race to Zero campagne<sup>905</sup> – erkennen dat het gebrek aan de vereiste data en methodologieën in de

<sup>894</sup> PACTA prioriteert "*the most climate-critical*" sectoren omdat deze verantwoordelijk zijn "*for over 75% of all CO<sub>2</sub> emissions*". Zie PACTA (Productie ING-157), p. 23.

<sup>895</sup> Zie bijvoorbeeld TPT Banks Sector Guidance (Productie ING-164), p. 21; TPT Disclosure Framework (Productie ING-170), p. 19.

<sup>896</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>897</sup> SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 7 en 24. SBTi roept daarnaast ook op tot "*prioritized action on emissions-intensive sectors*". Zie SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 14.

<sup>898</sup> Zie par. 5.2 hiervoor.

<sup>899</sup> Zo zijn de methodologieën van PCAF voor *financed emissions* beperkt tot tien typen financiering (PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 9 en 33), en is de methodologie voor *facilitated emissions* beperkt tot de rol van *lead bookrunner* bij een obligatie-uitgifte (PCAF Facilitated Emissions (Productie MD-142), p. 27). Voor overige financiering en dienstverlening bestaat geen breed geaccepteerde methodologie voor *carbon accounting*. EFRAG bevestigde dat "*for asset management there is no specific methodological guidance in IFRS S2 nor in ESRS, and there is a clear request from the industry to exempt preparers from reporting facilitated emissions (those managed on behalf of clients)*". Zie EFRAG, *Basis for Conclusions. Draft amended ESRS*, december 2025 (uittreksel) (Productie ING-224), nr. 116.

<sup>900</sup> Volgens UNEP FI moeten banken doelstellingen formuleren "*where data and methodologies allow*". Hierbij wordt specifiek opgemerkt dat "[g]uidance on measuring facilitated emissions is in development". Zie UNEP FI PRB 2022, 'Foundations of Climate Mitigation Target Setting' ('UNEP FI Mitigation Target Setting') (Productie MD-218), p. 7-8.

<sup>901</sup> VN-expert rapport erkent dat producten en diensten bestaan "*for which emissions cannot (at least to date) be calculated*". Zie VN-expert rapport (Productie MD-134), p. 22.

<sup>902</sup> GFANZ erkent "*that supporting pathways, tools, and methodologies may not be available for all situations*". Zie GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 28.

<sup>903</sup> NZBA Guidance (Productie MD-220), p. 4: "*Targets shall be set and/or disclosures should be made: Where data allow; Where methodologies (whether open-source or privately developed) exist; Where the sector/activity's emissions and/or financial exposures are significant; Where not restricted by regulatory requirements and/or commercially sensitive or proprietary information.*"

<sup>904</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 4: "*Targets should be set and/or disclosures should be made: Where data allow; Where methodologies (whether open-source or privately developed) exist; Where the sector/activity's emissions and/or financial exposures are significant; Where not restricted by regulatory requirements and/or commercially sensitive or proprietary information.*"

<sup>905</sup> De Race to Zero "*recognizes that data availability is a limitation*" en stelt dat doelstellingen slechts moeten worden geformuleerd "*where data availability allows [emissions] to be measured sufficiently*". Zie RTZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 4.

weg kunnen staan aan het formuleren van doelstellingen.<sup>906</sup> In algemene zin onderkent de AFM dat het ophalen en gebruiken van data voor klimaatdoeleinden nog in de kinderschoenen staat (zie paragraaf 5.2).

- Daarnaast bestaat geen consensus over de exacte grenzen van de Scope 3, Cat. 15 emissies van banken.<sup>907</sup> Sommige Vrijwillige Initiatieven beperken dit tot de Scope 1 en 2 van de klanten, terwijl andere onder omstandigheden ook naar de Scope 3 emissies van klanten kijken.<sup>908</sup>

556. Kortom, een meer volledige weergave van Vrijwillige Initiatieven toont dat geen consensus bestaat dat banken ten aanzien van alle mogelijke emissies doelstellingen moeten formuleren. De Vrijwillige Initiatieven zijn om te beginnen al ter keuze aan ondernemingen om überhaupt toe te passen, en vervolgens laten deze initiatieven juist ruimte om reductiedoelstellingen te richten op delen van de gerapporteerde emissies van ondernemingen, waaronder banken. De Vrijwillige Initiatieven spreken elementen 1 t/m 4 van de Reductievorderingen aldus tegen. Daarnaast geldt het volgende.

- Milieudefensie onderbouwt het standpunt dat voor *financed* en *facilitated emissions* separate reductievorderingen moeten worden geformuleerd met verwijzing naar PCAF.<sup>909</sup> De citaten die Milieudefensie aanhaalt onderschrijven haar stelling niet. PCAF raadt aan dat financiële instellingen separaat rapporteren over *financed* en *facilitated emissions*. Dit is ook logisch aangezien PCAF een Vrijwillig Initiatief is dat zich expliciet beperkt tot *carbon accounting* en dus niet ziet op het formuleren van doelstellingen.<sup>910</sup> Het had voor de hand gelegen dat Milieudefensie de relevantie van PCAF in dit verband, en het onderscheid tussen rapportage enerzijds en *target setting* anderzijds, had onderkend en toegelicht, en de aanbeveling van PCAF is in zichzelf logisch gezien de bijdrage die de financiële sector kan leveren aan het verhogen van transparantie in de markt (zie paragraaf 2.4).

<sup>906</sup> Zoals aangegeven in par. 10.3.1 hiervoor, is het wat ING betreft niet zuiver dat Milieudefensie het doel en de context van Vrijwillige Initiatieven buiten beschouwing laat en uit verband trekt. ING heeft hier dus ook geen verwijzing opgenomen naar TPT, omdat de aanbevelingen van TPT in dit verband strikt genomen niet zien op het zetten van doelstellingen, maar TPT erkent wel dat "*there may be data and methodology limitations for some banking activities (e.g. methodologies for financed emissions may not cover all relevant asset classes, and methodologies for facilitated emissions may not cover all relevant banking activities)*". Zie TPT Banks Sector Guidance (Productie ING-164), p. 12.

<sup>907</sup> Zie par. 5.2 hiervoor.

<sup>908</sup> Zie par. 5.2 hiervoor.

<sup>909</sup> Dagvaarding, nrs. 1060-1061.

<sup>910</sup> PCAF Facilitated Emissions (2022) (Productie MD-142), p. 19 ("*While other climate initiatives focus on scenario analysis and target setting, PCAF has been established to focus solely on the GHG accounting of financial activities.*") en p. 33 ("*However, target setting methodologies are a distinct topic, and not the remit of PCAF.*"). Zie ook PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 166.

- Milieudefensie biedt geen enkele bron aan ter onderbouwing van haar stelling dat consensus zou bestaan over het zowel op sectorniveau als op sub-sectoraal niveau toepassen van de reductiepercentages uit het IEA NZE scenario. Milieudefensie onderbouwt dit element slechts met een verwijzing naar het CBDR Principe.<sup>911</sup> Zoals uiteengezet in paragraaf 10.2.3, kunnen uit het CBDR Principe geen specifieke rechtsnormen worden afgeleid, en laat het zien dat deze door Milieudefensie specifiek gestelde norm (te weten het op sectorniveau en op sub-sectoraal niveau toepassen van IEA NZE percentages), niet kenbaar is en dat daar geen consensus over bestaat.
- Uit Vrijwillige Initiatieven volgt in algemene zin ook niet dat op sub-sectoraal niveau reductiedoelstellingen zouden moeten worden geformuleerd. Zo vereist het VN-expert rapport niet dat banken sectorale *targets* zetten, en vragen de Race to Zero,<sup>912</sup> de PRB,<sup>913</sup> en GFANZ,<sup>914</sup> niet dat banken sub-sectorale *targets* zetten.<sup>915</sup> De NZBA Guidance (en de opvolgende UNEP FI Guidance<sup>916</sup>) beperkt dit tot "*significant sub-sectors or parts of the value chain*" en benadrukt dat het per bank verschilt "*which parts of the value chain or sub-sector must be included*".<sup>917</sup> SBTi FINZ maakt onderscheid tussen verschillende sub-sectoren,<sup>918</sup> alhoewel haar classificatie afwijkt van die van Milieudefensie.<sup>919</sup>

557. Milieudefensie heeft dus ten aanzien van elementen 1 tot en met 4 – die in zichzelf zeer specifieke beweerdelijke rechtsnormen behelzen – een aanpak geconstrueerd die zij wenselijk acht op basis van een selectie van (delen van) bronnen, en een gebruik van bronnen met een andere insteek dan waarmee die bronnen zijn opgesteld, en het samenvoegen daarvan. Die bronnen geven bovendien *nota bene* zelf al aan slechts manieren van vrijwillig handelen weer te

<sup>911</sup> Dagvaarding, nr. 996.

<sup>912</sup> Race to Zero raadt aan "*specific sectoral targets relevant to the sectors they mostly work in*" te formuleren en spreekt niet over sub-sectoren. Zie RtZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 11.

<sup>913</sup> De PRB raden aan doelstellingen te formuleren over bepaalde "*activities or sectors*". Zie PBR Guidance Document (Productie ING-270), p. 14.

<sup>914</sup> GFANZ raadt slechts aan dat banken doelstellingen formuleren op "*sector level*". Zie GFANZ 2022, 'Guidance on the Use of Sectoral Pathways for Financial Institutions' ('GFANZ, *Sectoral Pathways*') (Productie MD-221), p. III.

<sup>915</sup> Ten overvloede wijst ING erop dat TPT slechts weergeeft dat doelstellingen op "*sector level*" openbaar hoeven te worden gemaakt, wat in lijn is met de conclusie dat doelstellingen op sub-sectoraal niveau niet vereist zijn. Zie TPT Banks Sector Guidance (Productie ING-164), p. 35.

<sup>916</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 10 en voetnoot 28.

<sup>917</sup> NZBA Guidance (Productie MD-220), p. 9 en voetnoot 28.

<sup>918</sup> SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 64-67.

<sup>919</sup> Zo vraagt SBTi, anders dan Milieudefensie, niet om algemene doelstellingen voor de door haar geïdentificeerde overkoepelende "*Sector Group*". Anders dan Milieudefensie, vraagt SBTi FINZ dus geen (aparte) doelstelling voor bijvoorbeeld de sector "*Industrial*". Zie SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 55-56 in combinatie met p. 60-67. Daarnaast komen de sub-sectoren in de vorderingen van Milieudefensie niet overeen met de sectoren uitgelicht in SBTi FINZ. Anders dan Milieudefensie, vraagt SBTi FINZ bijvoorbeeld geen sectorale doelstellingen voor de sub-sectoren "*Chemicals*", "*Iron*" en "*Aluminium*". Zie Dagvaarding, nr. 2.

geven. Zoals in paragrafen 8.2.2 en 8.3 uiteengezet, moet aan meer zijn voldaan wil sprake zijn van consensus over een rechtsplicht, en over het feit dat die juridisch afdwingbaar is. De Dagvaarding van Milieudefensie toont enkel het ontbreken daarvan aan.

(2) *Elementen 5 en 6: Reductievorderingen verplichten tot absolute reductie en intensiteitsreductie*

558. De Reductievorderingen omvatten zowel absolute als intensiteitsdoelen. Milieudefensie stelt dat deze elementen van de Reductievorderingen worden bevestigd door allerlei Vrijwillige Initiatieven, namelijk de Race to Zero campagne, VN-expert rapport, de OESO-richtlijnen, de UNGPs, de PRB, NZBA Guidance, GFANZ, het GHG Protocol en PCAF.<sup>920</sup> Om te beginnen onderschrijft geen van deze Vrijwillige Initiatieven de eis van Milieudefensie dat beide type reductiedoelstellingen moeten worden geformuleerd, laat staan dat die reducties resultaatsverplichtingen zijn. Deze cumulatie leidt tot veel verdergaande reductieplichten dan de twee afzonderlijke eisen en Vrijwillige Initiatieven onderschrijven op geen enkele wijze dat ondernemingen zichzelf moeten onderwerpen aan beide regimes en zichzelf dus veel verdergaande reducties moeten opleggen, laat staan als verplichting.
559. Uit deze Vrijwillige Initiatieven volgt vervolgens ook geen eenduidig beeld of algemene notie over de te hanteren soorten doelstellingen. Veel Vrijwillige Initiatieven zijn bijvoorbeeld juist kritisch op het gebruik van absolute doelstellingen door financiële instellingen, omdat deze doelstellingen niet noodzakelijkerwijs leiden tot een daadwerkelijke emissiereductie in de reële economie.<sup>921</sup>
560. Milieudefensie schetst daarnaast een onjuist beeld over de inhoud van Vrijwillige Initiatieven. Zo wijst Milieudefensie op de PRB ter onderbouwing van haar stelling dat zowel absolute doelstellingen als intensiteitsdoelstellingen moeten worden geformuleerd.<sup>922</sup> In de PRB wordt het juist aan banken gelaten om te bepalen wat voor doelstellingen zij formuleert: "*emissions-based targets (either absolute or intensity)*".<sup>923</sup> Dit blijkt ook uit het citaat dat Milieudefensie aanhaalt, waarin wordt gesteld het weliswaar belangrijk is "*to disclose*" data over zowel

<sup>920</sup> Dagvaarding, nrs. 497, 514, 541, 890, 935, 944-950 en 972-976.

<sup>921</sup> Zie par. 5.3 hiervoor. Zie ook hoofdstuk 11 hierna. Dat het uiteindelijke doel van de transitie is dat reductie van emissies moet plaatsvinden in de reële economie, is ook door de AFM erkend in AFM 2025 (Productie ING-149) p. 16, waarbij de AFM opmerkt dat "[e]en aanpassing van de portefeuillesamenstelling door financiële instellingen [...] weliswaar [kan] leiden tot lagere gerapporteerde gefinancierde emissies, maar [...] nog niet per definitie [leidt] tot minder emissies in de reële economie" en volgens de AFM is het daarom "van belang ook dieper te kijken dan gefinancierde emissies op portefeuilleniveau voor een beoordeling van de bijdrage van instellingen aan verduurzaming van de economie."

<sup>922</sup> Dagvaarding, nr. 945.

<sup>923</sup> UNEP FI Mitigation Target Setting (Productie MD-218), p. 8.

absolute emissies als de emissie-intensiteit, maar dat "*an intermediate sector target may be set on an absolute or intensity basis*".<sup>924</sup>

561. In vergelijkbare zin suggereert Milieudefensie dat de NZBA Guidance van banken vraagt absolute doelstellingen te formuleren.<sup>925</sup> Ook dit is onjuist. De NZBA Guidance laat juist, net als haar vervanger UNEP FI Guidance, uitdrukkelijk de keuze aan banken of zij absolute of sectorspecifieke doelstellingen wenst te formuleren, of beide.<sup>926</sup>
562. Milieudefensie meent verder dat de Race to Zero campagne erop zou wijzen dat "*een combinatie van absolute reductiedoelen en intensiteitsdoelen per sector van belang is voor financiële instellingen*".<sup>927</sup> Naast dat de Race to Zero campagne dat in algemene zin niet laat zien, laat Milieudefensie ook uit haar Dagvaarding weg dat de Race to Zero campagne juist benadrukt dat intensiteitsdoelstellingen nuttig zijn voor financiële instellingen omdat transitiefinanciering kan leiden tot een tijdelijke toename van absolute emissies:

*"In addition, for finance institutions and others with "indirect" emissions, intensity targets may be helpful for tracking the process of decarbonization. For example, putting additional investment into the steel sector to finance the development of zero-carbon production technology may lead to a temporary increase in absolute financed emissions, but represents an activity that is needed to drive transformative decarbonization, which could be traced by measuring the carbon intensity of the steel sector over time."*<sup>928</sup>

563. Daarnaast wijst Milieudefensie naar GFANZ, waarbij Milieudefensie stelt dat dit Vrijwillige Initiatief aandringt "*op de toepassing van een absoluut reductiedoel naast eventuele intensiteitsdoelen*".<sup>929</sup> Dit is onjuist. GFANZ dringt niet aan op absolute reductiedoelstellingen, maar adviseert banken slechts om zowel absolute als intensiteitsdoelstellingen te overwegen ("*should be considered*").<sup>930</sup> In dit kader overweegt GFANZ terecht dat het uiteindelijk draait om de reductie van werkelijke emissies, terwijl gerapporteerde emissies van banken een heel ander beeld kunnen laten zien.<sup>931</sup>
564. Ook wijst Milieudefensie ter onderbouwing van haar betoog opnieuw naar PCAF.<sup>932</sup> Zoals ING hiervoor heeft uiteengezet, laat Milieudefensie na de

<sup>924</sup> UNEP FI Mitigation Target Setting (Productie MD-218), p. 9 (onderstreping toegevoegd).

<sup>925</sup> Dagvaarding, nr. 946.

<sup>926</sup> NZBA Guidance (Productie MD-220), p. 8: "*Targets shall be set based on: Absolute emissions; and/or Sector-specific emissions intensity*"; UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 8.

<sup>927</sup> Dagvaarding, nrs. 497, 974.

<sup>928</sup> RtZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 8-9. Zie ook par. 5.3 hiervoor.

<sup>929</sup> Dagvaarding, nrs. 947-948 en 975.

<sup>930</sup> GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 79.

<sup>931</sup> GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 8: "*Actions taken by financial institutions to decarbonize their portfolios and business may not drive real-world decarbonization*".

<sup>932</sup> Dagvaarding, nr. 935.

relevantie van PCAF voor het zetten van doelstellingen te onderbouwen.<sup>933</sup> Hoe dan ook geldt dat PCAF erop wijst dat absolute emissies geschikt zijn voor het stellen van een basisjaar, maar dat voor het stellen van doelstellingen vaak intensiteitsdata wordt gebruikt.<sup>934</sup>

565. Tot slot meent Milieudefensie dat niet voor alle (sub)sectoren intensiteitsdoelstellingen zouden kunnen worden geformuleerd, omdat niet altijd een uniforme meeteenheid bepaald kan worden.<sup>935</sup> Het is bovendien geen reden om in plaats daarvan dan maar absolute doelstellingen te hanteren – laat staan daar dan een juridische afdwingbare rechtsplicht van te maken.

566. Kortom, onder Vrijwillige Initiatieven bestaat geen consensus over het type doelstellingen dat banken kunnen te hanteren. Dat nog los van en bovenop de meer basale realiteit dat geen van deze Initiatieven als zodanig meent dat hetgeen wordt weergegeven, een rechtsplicht behelst of zou moeten behelzen.

(3) *Element 7: Reductievorderingen schrijven specifieke reductiepaden met specifieke reductiepercentages en basisjaren voor*

567. Milieudefensie stelt dat op ING een verplichting rust om emissies met een specifiek percentage te reduceren. Dat percentage baseert Milieudefensie op de bevindingen van het IPCC en het IEA NZE scenario.<sup>936</sup> ING heeft in paragraaf 10.2.2 hiervoor toegelicht dat deze en andere transitiepaden niet geschikt zijn als directe bron voor verplichtingen voor individuele ondernemingen en dat geen consensus bestaat dat de klimaattransitie volgens één bepaald transitiepad dient te verlopen. Vrijwillige Initiatieven tonen evenmin een eenduidige visie over welke transitiepaden zouden moeten worden gebruikt.<sup>937</sup>

568. Milieudefensie stelt in dit verband dat het problematisch zou zijn als naast het IEA NZE Scenario ook andere transitiepaden worden gebruikt, wegens het risico op *cherry picking* van reductiepercentages. Milieudefensie doelt hiermee op het risico dat voor iedere sector een transitiepad wordt gekozen met een zo laag mogelijk reductiepercentage waardoor de uiteindelijke reductie het mondiale koolstofbudget overschrijdt.<sup>938</sup> Milieudefensie haalt in dit kader een citaat van GFANZ aan.<sup>939</sup> Hierin raadt GFANZ het gebruik van verschillende transitiepaden echter helemaal niet af. GFANZ raadt financiële instellingen slechts aan bij het gebruik van verschillende transitiepaden, rekening te houden met de effecten over de gehele leningportfolio.<sup>940</sup> Zoals Milieudefensie onderkent, is dit mogelijk

<sup>933</sup> Zie nr. 556 hiervoor.

<sup>934</sup> PCAF Financed Emissions (2022) (Productie MD-141), p. 21-22. Zie ook PCAF Financed Emissions (2025) (Productie ING-145), p. 15-16 en par. 5.3 hiervoor.

<sup>935</sup> Dagvaarding, nr. 968.

<sup>936</sup> Zie hoofdstuk 7 hiervoor.

<sup>937</sup> Zie par. 5.3 hiervoor.

<sup>938</sup> Zie Dagvaarding, nrs. 1004-1006.

<sup>939</sup> Zie Dagvaarding, nr. 1005.

<sup>940</sup> Zie Dagvaarding, nr. 1005; GFANZ, *Sectoral Pathways* (Productie MD-221), p. 13.

en doet ING dit ook in de praktijk.<sup>941</sup> Het gebruik van verschillende transitiepaden is dus in lijn daarmee en de kwalificatie van dat gebruik als 'cherry picking' is ook geen juiste manier om een dergelijke aanpak te beschrijven.

(4) *Element 8: Reductievorderingen bevatten vaststaande verplichtingen voor jaren 2030, 2035, 2040 en 2050*

569. De Beweerdelijke Rechtsplichten komen erop neer dat aan ING de komende 24 jaar gefixeerde doelstellingen zullen worden opgelegd. ING zou haar doelstellingen niet mogen bijwerken.<sup>942</sup>

570. Vrijwillige Initiatieven benadrukken juist het belang van het bijwerken van doelstellingen op basis van de meest recente ontwikkelingen, zoals het VN-expert rapport,<sup>943</sup> GFANZ,<sup>944</sup> SBTi,<sup>945</sup> Race to Zero,<sup>946</sup> en TPT.<sup>947</sup> Dit geldt ook voor de Vrijwillige Initiatieven waar Milieudefensie zelf op leunt. Zo benadrukt de NZBA Guidance (en de opvolgende UNEP FI Guidance<sup>948</sup>) bijvoorbeeld dat doelstellingen minimaal elke vijf jaar herzien moeten worden "to ensure consistency with the latest science" en "as needed to reflect significant changes that might compromise the relevance and consistency of the existing targets".<sup>949</sup> Hetzelfde geldt overigens voor de CSRD.<sup>950</sup> De nog geldende CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting die met het Omnibus-pakket wordt geschrapt, bevat niet alleen het recht, maar ook de plicht om het plan elk jaar te evalueren en zo nodig te herzien.<sup>951</sup>

571. Kortom, uit de Vrijwillige Initiatieven volgt juist consensus over het belang van het bijwerken van reductiedoelstellingen en kan geen rigide, gefixeerde, verplichting worden gedestilleerd voor banken voor de komende 24 jaar zonder enige flexibiliteit.

(5) *Element 9: Reductievorderingen verplichten tot lineaire reductie*

572. Volgens Milieudefensie moet ING zorgen voor reducties die "elk jaar lineair of sneller" verlopen.<sup>952</sup> Milieudefensie draagt geen enkele bron aan waaruit dit volgt.

---

<sup>941</sup> Zie Dagvaarding, nr. 1006.

<sup>942</sup> Zie bijvoorbeeld Dagvaarding, nr. 1014.

<sup>943</sup> VN-expert rapport (Productie MD-134), p. 21-22.

<sup>944</sup> GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 15: "Transition planning is not a one-time exercise. As the global net-zero transition progresses and financial institutions assess their strategies with improved and new climate-related scenarios and sectoral pathways, it is important that transition plans are regularly reviewed and updated, especially in light of the rapid pace of change."

<sup>945</sup> SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 40.

<sup>946</sup> RtZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 12.

<sup>947</sup> TPT Disclosure Framework (Productie ING-170), p. 19.

<sup>948</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 18.

<sup>949</sup> NZBA Guidance (Productie MD-220), p. 18.

<sup>950</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>951</sup> Art. 22 lid 3 CSDDD.

<sup>952</sup> Zie par. 7.2 hiervoor.

In plaats daarvan probeert Milieudefensie dit element van de Reductievorderingen te onderbouwen met een verwijzing naar rechtspraak over het risico op overschrijding van het emissiebudget.<sup>953</sup> Deze rechtspraak ziet op de klimaatverplichtingen van staten, niet op de klimaatverplichtingen van ondernemingen. De motivering van Milieudefensie onderbouwt dus haar standpunt niet.

573. Uit Vrijwillige Initiatieven volgt ook niet dat een verplichting voor een lineaire reductiedoelstelling voor banken bestaat. Zo merkt de Race to Zero campagne – door Milieudefensie op andere plekken veelvuldig aangehaald – op dat *"change may not be linear, in particular for hard-to-abate sectors"*, wat maakt dat het gemiddelde reductiepercentage van *"7%/year may be more/less ambitious depending on baseline, sector and geography"*.<sup>954</sup> In vergelijkbare zin benadrukt GFANZ dat *"in reality, transformations often follow non-linear trajectories, where exponential growth in technology may suddenly occur"*,<sup>955</sup> en spreken de PRB over *"the non-linear process that financial institutions can embark on to achieve Paris alignment"*.<sup>956</sup> Ook in de OESO-richtlijnen, UNEP FI Guidance, OESO-Guidance en TPT Disclosure Framework en TPT Banks Sector Guidance worden geen aanbevelingen gedaan om lineair te reduceren. SBTi FINZ zegt hier wel iets over, en laat, daar waar de sectoren in scope zijn, de keuze tussen een lineair pad en sectorale doelstellingen.<sup>957</sup>
574. Kortom, de verschillende elementen van de Reductievorderingen vinden geen steun in de Vrijwillige Initiatieven en worden hierdoor zelfs tegengesproken.

### 10.3.3 Geen consensus over Uitsluitingsvorderingen

575. De Uitsluitingsvorderingen bestaan, net als de Reductievorderingen, uit meerdere elementen zoals in paragraaf 7.3 besproken. Vrijwillige Initiatieven geven geen consensus weer over deze elementen.

#### (1) *Element 1: Uitsluitingsvorderingen over "financiering en facilitering"*

576. Ter onderbouwing van de stelling dat ING in bepaalde gevallen een uitsluitingsverplichting zou hebben, verwijst Milieudefensie naar de UNGPs en de OESO-richtlijnen. De UNGPs en OESO-richtlijnen vormen volgens

<sup>953</sup> Dagvaarding, nrs. 1063-1069. Zie ook Dagvaarding nrs. 29-31, waar Milieudefensie het emissiebudget en het belang van tussentijdse doelstellingen bespreekt.

<sup>954</sup> RtZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 7.

<sup>955</sup> GFANZ, *Sectoral Pathways* (Productie MD-221), p. 32.

<sup>956</sup> PBR Guidance Document (Productie ING-270), p. 17.

<sup>957</sup> Deze suggestie voor lineaire reductie geldt bijvoorbeeld niet voor leningen aan klanten in het MKB, bepaalde vastgoedfinanciering en financiering aan overheden en overheidsinstanties. Zie SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 57-58.

Milieudefensie "*belangrijke objectieve aanknopingspunten*"<sup>958</sup> en reflecteren "*een universele gedragsnorm*".<sup>959</sup> Dit is onjuist.

577. Vooropstaat dat de UNGPs en OESO-richtlijnen het betoog van Milieudefensie niet steunen. Voordat ING hierop ingaat, wijst zij erop dat de EU-wetgever de UNGPs en de OESO-richtlijnen deels heeft gecodificeerd en daarbij bewuste keuzes heeft gemaakt over de onderdelen die wel, en onderdelen die zij juist niet tot rechtsplicht heeft willen verheffen. Hierbij heeft de EU-wetgever expliciet rekening gehouden met wat zij passend acht als juridische verplichting.<sup>960</sup> Zo valt klimaatverandering in de CSDDD niet onder het begrip 'negatief milieueffect', terwijl dat in de UNGPs en OESO-richtlijnen wel het geval is.<sup>961</sup> Daarnaast is het toepassingsbereik van de *due diligence* verplichtingen voor financiële ondernemingen beperkt tot hun *upstream* activiteiten. Klanten zijn daarvan uitgesloten.<sup>962</sup> De Uitsluitingsverplichting conflicteert dus met de CSDDD,<sup>963</sup> en kan om die reden al geen consensus over kenbare en algemeen aanvaarde norm weergeven, zoals is vereist.
578. De EU-wetgever heeft immers uitdrukkelijk verwezen naar deze niet-bindende instrumenten, maar is daar doelbewust van afgeweken bij het vaststellen van bindende juridische verplichtingen. Milieudefensie heeft niet toegelicht waarom aan de UNGPs en OESO-richtlijnen desondanks, en in weerwil van de wet en in afwijking van de keuzes van de wetgever, door de rechter toch groot gewicht dient te worden toegekend bij de invulling van de rechtsplichten van ING op grond van de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. Daarbij blijkt uit de uitkomsten van de verkenning naar mogelijke klimaatmaatregelen voor de financiële sector dat "*veel partijen zich [hebben] uitgesproken tegen nationale aanscherping van de bestaande Europese verplichtingen voor betrokkenheidsbeleid op klimaatgebied*".<sup>964</sup> Anders dan Milieudefensie meent, wordt het voorgaande niet anders doordat ING deze instrumenten ook toepast.<sup>965</sup> De vraag is namelijk of sprake is van een door de maatschappij geaccepteerde juridisch afdwingbare norm. De keuze van één individuele onderneming, in dit geval ING, om op vrijwillige basis een instrument mee te nemen in haar handelen en aanpak is op zichzelf niet relevant voor het antwoord op deze vraag. Als bovendien individuele rechtsplichten ontstaan op basis van vrijwillige keuzes van individuele ondernemingen dan leidt dat tot fragmentatie, wat in zichzelf niet wenselijk is zoals professor Ringe in zijn rapport uitlegt – naast het *chilling effect* dat hiervoor al aan bod kwam. Als individuele keuzes van individuele

<sup>958</sup> Dagvaarding, nr. 895.

<sup>959</sup> Dagvaarding, nr. 534.

<sup>960</sup> Zie par. 2.4 hiervoor.

<sup>961</sup> Zie nr. 108 hiervoor.

<sup>962</sup> Zie nr. 108 hiervoor.

<sup>963</sup> Zie par. 9.2.2.2 hiervoor.

<sup>964</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 32 013, nr. 304 (Verslag reacties verkenning klimaatmaatregelen financiële sector) (Productie ING-250), p. 6.

<sup>965</sup> Dagvaarding, nr. 1087.

ondernemingen leiden tot het aannemen van algemene rechtsplichten van allerhande groepen ondernemingen, dan tracht Milieudefensie in deze procedure in feite wetgeving vastgesteld te krijgen.

579. Zelfs al zouden de UNGPs en OESO-richtlijnen op dit gebied wel consensus weergeven, bieden deze Vrijwillige Initiatieven geen grond voor de Uitsluitingsvorderingen. Een belangrijk onderdeel van het *due diligence* proces is het identificeren en beoordelen van negatieve gevolgen waarbij de onderneming betrokken is. Deze betrokkenheid kan drie vormen hebben: (i) veroorzaken; (ii) bijdragen aan; en (iii) directe verbondenheid.<sup>966</sup> In het geval van het verstrekken van financiering staat bij de beoordeling of sprake is van betrokkenheid het handelen van een bank – en niet het resultaat – centraal.<sup>967</sup>
580. Directe verbondenheid vergt een verband tussen de financiering door een bank en de negatieve gevolgen veroorzaakt door een klant:

*"Providing a financial product or service creates a business relationship between the bank and the client for the purposes of the UNGPs. However, the mere existence of such a business relationship does not automatically mean that there is a direct link between an adverse impact and the bank's financial product or service. For UNGP 13(b) to apply, the link needs to be between the financial product or service provided by the bank and the adverse impact itself."*<sup>968</sup>

581. Voor een *bijdrage aan* geldt een nog hogere drempel. Hiervoor is vereist dat de financiering de klant aanzet om het negatieve effect te veroorzaken of daaraan bij te dragen. Deze bijdrage moet substantieel zijn.<sup>969</sup> Anders dan Milieudefensie

---

<sup>966</sup> Zie par. 5.1 hiervoor.

<sup>967</sup> OHCHR Application for Banking Sector (Productie ING-143), p. 9: "*Whether a situation is one of incentivising or of facilitating, contribution to human rights harm is tied to a bank's actions or omissions, not the outcome, i.e. the existence of harm. If it was defined by the outcome (i.e. whether harm occurred) then a bank would be considered to have contributed to any harm associated with its financial products or services, regardless of its efforts to identify and mitigate risk. This would not be a reasonable standard and it is not what is expected under the UNGPs.*"

<sup>968</sup> OHCHR Application for Banking Sector (Productie ING-143), p. 6.

<sup>969</sup> Bij de beoordeling of sprake is van een substantiële bijdrage worden de volgende factoren in aanmerking genomen: (i) de mate waarin de activiteiten van de bank het risico op het optreden van het negatieve effect hebben begroot, (ii) de mate waarin het negatieve effect te voorzien was, en (iii) de mate waarin acties ondernomen door de bank het risico op dat effect daadwerkelijk hebben verminderd. Zie OESO Corporate Lending and Securities Underwriting (Productie MD-235), p. 43-44.

suggereert,<sup>970</sup> is het enkele verstrekken van financiering onvoldoende om tot de kwalificatie van een *bijdrage aan* te komen.<sup>971</sup>

582. Er is geen sprake van een *bijdrage aan* of *directe verbondenheid* van ING ten aanzien van klimaatverandering, c.q. negatieve klimaatimpact. De vereiste link tussen het verstrekken van financiering en die negatieve klimaatimpact,<sup>972</sup> ontbreekt. Dit is al helemaal het geval ten aanzien van financiering aan groepsmaatschappijen die niet zelf betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten". Ook Milieudefensie licht niet toe *dat* en *waarom* deze drempel zou zijn bereikt voor het handelen van ING ten aanzien van de klanten van ING in de fossiele sector.
583. Vervolgens overwegen de OESO-richtlijnen dat als sprake is van een *bijdrage aan*, daarmee niet gezegd is dat een onderneming gehouden is haar klantrelatie op te zeggen, laat staan om dat meteen te doen. Ondernemingen dienen volgens de OESO-richtlijnen en de UNGPs hun invloed (*leverage*) te gebruiken om negatieve gevolgen te voorkomen of te beperken en ervoor te zorgen dat hun bijdrage daaraan wordt beëindigd.<sup>973</sup> De OESO-richtlijnen verkiezen betrokkenheid en samenwerking met klanten om negatieve effecten te beëindigen boven uitsluiting.<sup>974</sup> Voor banken geldt daarbij dat ook de negatieve gevolgen van het opzeggen van financieringsrelatie dient te worden meegewogen.<sup>975</sup> De OESO-richtlijnen en de UNGPs bieden dus geen basis voor de Uitsluitingsvorderingen die geen ruimte bieden voor een dergelijke afweging. Ook het categorisch en rigoureuus uitsluiten van een hele sector op een dergelijke basis is niet aan de orde.
584. Ook andere Vrijwillige Initiatieven onderschrijven de Uitsluitingsvorderingen niet. Zo verkiezen bijvoorbeeld de NZBA Guidance<sup>976</sup> (en de opvolgende UNEP FI

<sup>970</sup> Dagvaarding, nrs. 547-549 en 893. Milieudefensie verwijst in dit verband naar een brief van enkele Speciale Rapporteurs van de Verenigde Naties aan Saudi Aramco en enkele van haar financiers. Deze brief bevestigt echter juist dat het enkele verstrekken van financiering onvoldoende is om tot de kwalificatie van een *bijdrage aan* te komen. Uit deze brief volgt namelijk dat sprake is van specifieke omstandigheden die de Speciale Rapporteurs doen concluderen dat het verstrekken van financiering mogelijk niet in lijn zou zijn met de ketenverantwoordelijkheid. Zie Brief van VN-experts aan JP Morgan Chase & Co (Productie MD-139), p. 2-5 en 7.

<sup>971</sup> De OHCHR benadrukt dat "[t]he primary activity, i.e. providing a financial product or service, is not inherently problematic – it is in fact an important service to commerce – and as such not the facilitating factor in and of itself because the potential for abuse relates to external factors, i.e. the decisions of the client." Zie OHCHR Application for Banking Sector (Productie ING-143), p. 8.

<sup>972</sup> Zie par. 5.1 hiervoor.

<sup>973</sup> Zie par. 5.1 hiervoor.

<sup>974</sup> Zie nr. 202 hiervoor.

<sup>975</sup> OHCHR Application for Banking Sector (Productie ING-143), p. 13.

<sup>976</sup> NZBA Guidance (Productie MD-220), p. 12: "Banks should support the necessary transition in the real economy through client engagement and offering products and services to support clients' transition, as appropriate."

Guidance<sup>977</sup>), en GFANZ,<sup>978</sup> *engagement* boven het desinvesteren. Vergelijkbaar met de OESO-richtlijnen, volgt uit GFANZ dat het stopzetten van een klantrelatie geldt als "*last resort*".<sup>979</sup> Bovendien waarschuwen verschillende Vrijwillige Initiatieven, waaronder GFANZ,<sup>980</sup> TPT,<sup>981</sup> en de NZBA<sup>982</sup> voor de gevolgen van het stopzetten van financiering aan emissie-intensieve sectoren.<sup>983</sup> Ook SBTi verkiest *engagement* boven *divestment*.<sup>984</sup> De nieuwste standaard van SBTi raadt banken aan in beperkte gevallen vanaf 2030 geen nieuwe financiering meer te verstrekken aan olie- en gasbedrijven, maar ook dit advies gaat minder ver dan de Uitsluitingsvorderingen van Milieudefensie.<sup>985</sup>

585. In weerwil van het voorgaande haalt Milieudefensie Vrijwillige Initiatieven aan die haar Uitsluitingsvorderingen zouden steunen. Dat is echter niet het geval. De Race to Zero campagne stelt dat indien na 12 maanden betrokkenheidsbeleid de betreffende doelen niet worden gehaald, "*appropriate escalation*" dient plaats te vinden.<sup>986</sup> Milieudefensie haalt dit aan maar geeft vervolgens een onvolledige en vertekende weergave van wat daadwerkelijk uit de bron volgt. In de zinnen direct na het citaat dat Milieudefensie in haar Dagvaarding heeft opgenomen, worden namelijk verschillende voorbeelden van "*appropriate escalation*" gegeven in het geval van aandeelhouders, die – anders dan banken – stemrecht hebben en hun aandeel simpelweg kunnen verkopen. Daarbij wordt uitsluiting wederom als "*last resort*" wordt bestempeld:

<sup>977</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 11: "*Banks should support the necessary transition in the real economy through client engagement and offering products and services to support clients' transition, as appropriate.*"

<sup>978</sup> GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 62.

<sup>979</sup> GFANZ, *Net-Zero Transition Plans* (Productie MD-219), p. 62.

<sup>980</sup> GFANZ, *The Managed Phaseout of High-Emitting Assets*, juni 2022 (Productie ING-271), p. 5: "*While withdrawal of finance can encourage decarbonization, it can also potentially have the unintended consequence of prolonging the life of high-emitting assets and even worsen their GHG emissions profile if they are transferred to those with less climate ambition, disclosure, or scrutiny.*"

<sup>981</sup> TPT Banks Sector Guidance (Productie ING-164), p. 22: "*When disclosing any potential trade-offs, synergies, or co-benefits identified between its objectives and priorities, an entity may include: [...] reducing portfolio emissions and climate vulnerability by divestment and capital reallocation, versus reducing real-world emissions and building climate resilience through engagement with new and/or existing clients and customers.*"

<sup>982</sup> NZBA Transition Finance Guide (Productie ING-264), p. 10: "*Divesting from carbon-intensive sectors may sound like a simple, quick way for a bank to lower its financed emissions and meet their short- or medium-term targets. While this may be true for certain banks, divestment may not be an appropriate path because: Divestment alone will not reduce emissions in the real economy. As discussed throughout this guide, if the emissions of the real economy reach net zero, banks' financed emissions will reach net zero. The reverse, however, is not true. Creation of "climate shadow banking." While some banks may wish to achieve their net-zero target through divestment, the real economy firms (i.e., borrowers) may seek funding from other banks or non-bank financial institutions ("NBFIs") that may be less climate conscious or agnostic to the climate impact of their business activities. These circumstances are known as "climate shadow banking." A massive divestment may cause economic and social dislocations, as well as financial instability.*"

<sup>983</sup> Zie par. 11.3 hierna.

<sup>984</sup> SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 8 en 33.

<sup>985</sup> SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 35. De adviezen van SBTi FINZ zijn beperkt tot (i) nieuwe financiële producten; (ii) met een onbekende *use of proceeds*; en (iii) gelden vanaf 2030.

<sup>986</sup> RTZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 8, zoals geciteerd in de Dagvaarding, nr. 498.

*"For finance entities, engagement with client and investees shall be in line with the 1.5C pathway, with appropriate escalation in place if the targeted outcome is not achieved within 12 months of engagement. For example, for companies that fail to present a credible 1.5C aligned transition plan, shareholders can escalate the engagement by (co)filing shareholder resolutions, voting against management proposed climate transition plan if it fails to meet the 1.5C criteria, voting against the Board, and using divestment as the last resort."*<sup>987</sup>

586. Ook wijst Milieudefensie erop dat uit de Race to Zero campagne volgt dat indien geen transitieplan zou bestaan, afstoting de enige oplossing zou zijn.<sup>988</sup> Ook dit biedt geen steun aan de Uitsluitingsvorderingen. De Uitsluitingsvorderingen zijn immers niet gekoppeld aan het bestaan van een transitieplan, maar simpelweg het bestaan van enige link met "Nieuwe Fossiele Projecten".
587. Milieudefensie verwijst daarnaast naar de PRB.<sup>989</sup> Milieudefensie stelt dat hierin de beëindiging van een klantrelatie of de beheerste uitfasering van activa, als één van de escalatiemogelijkheden wordt gegeven. Volgens Milieudefensie volgt hieruit dat *"het staken van de financiering van klanten die geen goed klimaattransitieplan hebben vastgesteld of dit niet voldoende uitvoeren, dus ook als noodzakelijke en haalbare maatregelen"* wordt gezien.<sup>990</sup> Hoewel het klopt dat de PRB dit als één van de mogelijkheden benoemt, vervolgt het document dat in dat geval *"emissions in the real economy would continue, which is why engaging with clients is an important aspect and cannot be neglected on the pathway to impact"*.<sup>991</sup> Daarbij volgt hieruit niet, zoals Milieudefensie wel stelt, dat uitsluiting ook als een haalbare maatregel wordt gezien. Er volgen juist noties uit de PRB die stroken met hetgeen ook door beleidsmakers is overwogen (zie paragraaf 2.5) over het nut van klantrelaties van banken en de feitelijke en logische gevolgen die te verwachten zijn van het verbreken van die relaties (zie paragrafen 11.4 tot en met 11.6).
588. Kortom, uit de Vrijwillige Initiatieven volgt dat het stopzetten van een klantrelatie als laatste middel wordt gezien en zo moet worden gezien. Het vergt ook een individuele afweging van belangen per situatie en leidt niet noodzakelijkerwijs tot verlaging van uitstoot. Dit verhoudt zich niet met de categorische en rigoureuze uitsluiting die Milieudefensie eist.

---

<sup>987</sup> RtZ Interpretation Guide (Productie MD-132), p. 8.

<sup>988</sup> Dagvaarding, nr. 1089.

<sup>989</sup> Dagvaarding, nr. 1093.

<sup>990</sup> Dagvaarding, nr. 1093.

<sup>991</sup> UNEP FI, *Theory of Change for Climate Mitigation*, februari 2023 (Productie ING-272), p. 3-4.

(2) *Element 2: Uitsluitingsvorderingen zien op elke mogelijke betrokkenheid bij "Nieuwe Fossiele Projecten"*

589. De Uitsluitingsvorderingen zien op alle ondernemingen die, al dan niet via een groepsmaatschappij, betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten".<sup>992</sup>

590. Uit de Vrijwillige Initiatieven volgt echter niet dat een categorische uitsluitingsverplichting geldt. Zoals besproken in randnummers 584 en 585, volgt uit de Vrijwillige Initiatieven juist dat uitsluiting een "*last resort*" is en hierbij steeds een individuele belangenafweging moet worden gemaakt.

591. Daarbij benadrukt de OESO ten aanzien van banken dat uitsluiting niet bedoeld is om categorisch toe te passen op een grote groep klanten:

*"the [OESO-richtlijnen] do not recommend categorical "de-risking". Generally, rather than completely avoiding contexts that raise potential risks, banks are encouraged to engage with clients to ensure that these risks can be/are responded to effectively."*<sup>993</sup>

592. Ook wordt door de OESO expliciet op het risico gewezen dat categorische uitsluiting leidt tot "*alternative, less regulated, forms of financing*" en het mislopen van "*opportunities for potentially raising standards in high-risk sectors*".<sup>994</sup>

593. Daarbij blijkt ook uit de Race to Zero campagne dat niet simpelweg een categorische uitsluiting van groepen klanten of de fossiele sector wordt beoogd. Integendeel, er wordt juist benadrukt dat voorkomen moet worden dat beleid voor het uitfaseren van fossiele energie leidt tot negatieve consequenties. Dergelijke consequenties zijn bijvoorbeeld "*inhibiting activities that would involve engaging with fossil fuel assets in order to accelerate their phaseout, or simply passing fossil fuel assets from one owner to another*".<sup>995</sup>

594. Tot slot wijst Milieudefensie nog op het VN-expertrapport, waaruit volgens haar volgt dat "*alle bedrijven en financiële instellingen moeten stoppen met investeringen in nieuwe fossiele projecten*".<sup>996</sup> Milieudefensie miskent dat het doel van het VN-expertrapport niet is om te voorzien in algemene voorschriften, maar dat het slechts aanbevelingen doet om *greenwashing* tegen te gaan in het geval van een *net zero pledge*.<sup>997</sup> Het VN-expertrapport stelt dat in het geval van een dergelijke toezegging, "*financial institutions must include a commitment to*

<sup>992</sup> Zie par. 7.3 hiervoor.

<sup>993</sup> OESO Corporate Lending and Securities Underwriting (Productie MD-235), p. 52. Volledigheidshalve: wanneer een onderneming via haar zakelijke relaties bijdraagt aan negatieve gevolgen, dient de onderneming deze bijdrage te beëindigen. Zie OESO, *OECD Due Dilligence Guidance for Responsible Business Conduct*, 1 februari 2018 (Productie ING-273), p. 75.

<sup>994</sup> OESO Corporate Lending and Securities Underwriting (Productie MD-235), p. 52.

<sup>995</sup> RtZ Interpretation Guide (Productie MD-132), par. 5.

<sup>996</sup> Dagvaarding, nr. 1041.

<sup>997</sup> Zie par. 10.3.1 hiervoor.

*end financing and investing in support of (i) exploration for new oil and gas fields, (ii) expansion of oil and gas reserves, and (iii) oil and gas production".*<sup>998</sup> Voor de termijn waarop dit moet gebeuren verwijst het VN-expertrapport naar het IEA en het IPCC.<sup>999</sup> Het VN-expertrapport roept het IEA en het IPCC op "*to clearly define phase out dates for all fossil fuels in line with a just global transition*".<sup>1000</sup> Uit het VN-expertrapport volgt dus niet dat alle financiële instellingen op korte termijn alle financiering dienen stop te zetten aan een brede groep ondernemingen die ook maar iets met "Nieuwe Fossiele Projecten" te maken hebben.

595. Het voorgaande geldt temeer ten aanzien van ondernemingen die niet zelf, maar via een groepsonderneming betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten". Geen van de Vrijwillige Initiatieven die Milieudefensie in het kader van de Uitsluitingsvorderingen aanhaalt, stelt dat de verplichting om ondernemingen uit te sluiten dusdanig ver zou reiken. Dit is ook logisch. In die gevallen ontbreekt immers des te meer een daadwerkelijke connectie tussen het verstrekken van financiering en negatieve klimaateffecten.

596. Kortom, Vrijwillige Initiatieven spreken een categorische uitsluitingsverplichting tegen voor alle ondernemingen die, al dan niet via een groepsmaatschappij, betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten".

(3) *Element 3: Uitsluiting moet plaatsvinden binnen drie of twaalf maanden*

597. De Uitsluitingsvorderingen houden in dat beëindiging van klantrelaties binnen drie maanden (bij nieuwe dienstverlening) of binnen twaalf maanden (bij bestaande dienstverlening) plaatsvindt.<sup>1001</sup>

598. Milieudefensie onderbouwt de termijn van drie maanden niet. Ten aanzien van de termijn van twaalf maanden, verwijst Milieudefensie naar de Race to Zero campagne.<sup>1002</sup> Zoals besproken in randnummer 585, volgt hieruit slechts dat "*appropriate escalation*" dient plaats te vinden met, in het geval van een aandeelhouder, de beëindiging van de klantrelatie als "*last resort*". Dit verhoudt zich niet tot de vaste tijdslijn die Milieudefensie voorstaat. In andere Vrijwillige Initiatieven waar Milieudefensie zich op beroept,<sup>1003</sup> wordt in het geheel niet

<sup>998</sup> VN-expertrapport (Productie MD-134), p. 24.

<sup>999</sup> VN-expertrapport (Productie MD-134), p. 23: "*All net zero pledges should include specific targets aimed at ending the use of and/or support for fossil fuels in line with IPCC and IEA net zero greenhouse gas emissions modelled pathways that limit warming to 1.5°C with no or limited overshoot, with global emissions declining by at least 50% by 2030, reaching net zero CO2 emissions by 2050, followed by net zero greenhouse gas emissions soon after.*"

<sup>1000</sup> VN-expertrapport (Productie MD-134), p. 23: "*There is an urgent need for the IPCC and the IEA to clearly define phase out dates for all fossil fuels in line with a just global transition.*"

<sup>1001</sup> Zie par. 7.3 hiervoor.

<sup>1002</sup> Dagvaarding, nrs. 498, 1044, 1088.

<sup>1003</sup> Dit betreft de OESO-richtlijnen en de UNGPs. Zie Dagvaarding, nrs. 1087, 1089 en 1211.

gesproken over de termijn waarop een escalatie dient plaats vinden in het engagementproces.

599. Kortom, er bestaan doordachte en onderbouwde visies over de onwenselijkheid van de Uitsluitingsvordering, en (dus) geen consensus ten faveure daarvan.

#### 10.3.4 Vrijwillige Initiatieven spreken CTP vordering tegen

600. Ook de CTP vordering bestaat uit meerdere elementen.<sup>1004</sup> Voordat ING ingaat op deze verschillende elementen, wijst zij erop dat Milieudefensie niet daadwerkelijk onderbouwt dat sprake is van een rechtsplicht. Milieudefensie beargumenteert namelijk slechts dat dit "[e]en voor de hand liggend instrument is" nu "veel grootzakelijke klanten van ING sowieso al verplicht [zijn] een klimaatplan op te stellen".<sup>1005</sup> Milieudefensie verwijst hierbij naar de CSDDD. Zoals beschreven in paragraaf 9.2.1 hiervoor, heeft de EU-wetgever inmiddels ervoor gekozen de CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting te schrappen. Dit argument gaat dus niet meer op. Daarnaast geldt dat de elementen van de CTP vorderingen stuk voor stuk worden tegengesproken door de Vrijwillige Initiatieven.

(1) *Element 1: CTP vordering behelst het jaarlijks opvragen van klimaattransitieplan*

601. De CTP vordering schrijft voor dat ING jaarlijks klimaattransitieplannen opvraagt bij klanten. Vrijwillige Initiatieven spreken het bestaan van een dergelijke verplichting tegen. Zo komt het opvragen van klimaattransitieplannen niet aan bod in het VN-expert rapport, de Race to Zero Interpretation Guide, of SBTi FINZ. Het wordt slechts als optionele mogelijkheid genoemd in de TPT Banks Sector Guidance.<sup>1006</sup> Ook uit de Vrijwillige Initiatieven waarmee Milieudefensie de CTP vordering probeert te onderbouwen, namelijk de PRB, GFANZ, en de NZBA Guidance, volgt een dergelijke verplichting niet.<sup>1007</sup>
602. Volgens Milieudefensie noemen de PRB "*beleid op het vlak van engagement, inclusief eisen voor klimaattransitieplannen, [...] uitdrukkelijk als onderdeel van het klimaatbeleid van een bank*".<sup>1008</sup> Ook stelt Milieudefensie dat hieruit volgt dat "*het eisen, door banken, van klimaattransitieplannen van (grote zakelijke klanten) [...] noodzakelijke en haalbare maatregelen*" zijn.<sup>1009</sup> Hiermee geeft Milieudefensie een onjuiste voorstelling van zaken. Zoals ook besproken in randnummer 560 hiervoor, geeft de pagina uit de PRB waar Milieudefensie naar verwijst slechts enkele voorbeelden waarop een bank *targets* zou kunnen

<sup>1004</sup> Zie par. 7.4 hiervoor.

<sup>1005</sup> Dagvaarding, nr. 1092.

<sup>1006</sup> TPT Banks Sector Guidance (Productie ING-164), p. 23-24.

<sup>1007</sup> Dagvaarding, nr. 1093.

<sup>1008</sup> Dagvaarding, nr. 1093.

<sup>1009</sup> Dagvaarding, nr. 1093.

vertalen in een actieplan.<sup>1010</sup> Het opvragen van klimaattransitieplannen wordt hier genoemd als één van achttien voorbeelden. Op welke basis Milieudefensie hieruit concludeert dat de PRB het jaarlijks opvragen van een klimaatplan een juridisch afdwingbare norm acht, blijft dan ook onduidelijk. Ook legt Milieudefensie niet uit waarom dit – in het algemeen of in het geval van ING – een noodzakelijke maatregel zou zijn.

603. Over GFANZ stelt Milieudefensie dat deze "*de ontwikkeling van klimaattransitieplannen door bedrijven in de reële economie [wil] ondersteunen en versnellen*".<sup>1011</sup> Ook meent Milieudefensie dat GFANZ "*van banken [verwacht] dat ze op hun klanten en portefeuillebedrijven invloed uitoefenen om ervoor te zorgen dat klanten klimaattransiestrategieën en -plannen vaststellen en uitvoeren*".<sup>1012</sup> Dit volgt echter niet uit de citaten die Milieudefensie aanhaalt. Uit de citaten volgt slechts dat GFANZ banken aanspoort om hun invloed in te zetten om emissiereductie in de reële economie te bewerkstelligen.<sup>1013</sup> Hieruit volgt dus niet dat GFANZ zich op het standpunt stelt dat banken jaarlijks klimaattransitieplannen moeten opvragen.
604. Ook meent Milieudefensie dat de NZBA Guidance in het kader van *engagement "wijst"* op "*het evalueren van transitieplannen van klanten*".<sup>1014</sup> Hieruit volgt hoe dan ook niet dat uit de NZBA Guidance – of uit de opvolger UNEP FI – kan worden afgeleid dat banken jaarlijks een klimaattransitieplan dienen op te vragen. Banken worden aangemoedigd transparant te zijn over de wijze waarop zij transitieplannen evalueren, maar de NZBA Guidance en UNEP FI vereisen niet van banken dat zij deze elk jaar opvragen.<sup>1015</sup>
605. Kortom, de Vrijwillige Initiatieven ondersteunen niet dat banken jaarlijks klimaattransitieplannen dienen op te vragen bij hun klanten. Voor de volledigheid: ING ziet meerwaarde in het – op haar manier – verzamelen van deze klimaattransitieplannen, om onder meer klimaatrisico te kunnen beheersen. Dit is dan ook waarom ING reeds vrijwillig transitieplannen verzamelt van een groot aantal van haar klanten.<sup>1016</sup> Dit vormt echter geen rechtsplicht.
- (2) *Elementen 2 en 3: CTP vordering ziet op grote zakelijke klanten en stelt specifieke vereisten aan klimaattransitieplannen*
606. Milieudefensie laat geheel na deze elementen van de CTP vordering te onderbouwen. Zoals ING uiteengezet heeft in de voorgaande randnummers,

<sup>1010</sup> UNEP FI PRB 2023, 'Target Setting FAQ' (Productie MD-217), p. 12: "*Examples of action plan components [...] Client engagement policies and processes incl. demands for transition plans.*"  
Dagvaarding, nr. 1093.

<sup>1011</sup> Dagvaarding, nr. 1093.

<sup>1012</sup> Dagvaarding, nr. 1093.

<sup>1013</sup> Dagvaarding, nr. 1093.

<sup>1014</sup> Dagvaarding, nr. 1093.

<sup>1015</sup> NZBA Guidance (Productie MD-220), p. 10-11; UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 10-11.

<sup>1016</sup> Zie par. 6.4 hiervoor.

volgt uit de Vrijwillige Initiatieven geen verplichting tot het opvragen van klimaattransitieplannen, laat staan dat hieruit deze specifieke vereisten volgen.

### 10.3.5 Geen consensus over de elementen van de Gevorderde Maatregelen, laat staan de combinatie daarvan

607. Er bestaat dus geen consensus over Milieudefensie's Beweerdelijke Rechtsplichten en specifieke elementen daarvan. Desondanks meent Milieudefensie dat ING gehouden is aan "*de combinatie van*" de Beweerdelijke Rechtsplichten.<sup>1017</sup> Er is echter geen enkele bron te vinden die "*de combinatie van*" alle elementen uit de Beweerdelijke Rechtsplichten voorstaat. Noch voor ondernemingen in de reële economie, noch – en laat staan – voor een bank.

### 10.3.6 Onmogelijkheid tot nakoming spreekt het bestaan van een resultaatsverplichting tegen

608. Milieudefensie vordert dat de rechter de Beweerdelijke Rechtsplichten uitspreekt als resultaatsverplichtingen.<sup>1018</sup> Milieudefensie onderbouwt dit niet en er lijkt ook voor deze eis geen bron of grond te zijn. Uit Vrijwillige Initiatieven volgt in elk geval juist dat op banken geen resultaatsverplichting rust. In de UNEP FI Guidance wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat "*banks alone cannot solve the climate crisis*".<sup>1019</sup> GFANZ erkent dat "*there are additional dependencies and variables outside of [the banks] control that will determine the pace of the transition*".<sup>1020</sup> Hieraan voegt de UNEP FI Guidance toe dat langetermijndoelstellingen niet heel gedetailleerd hoeven te zijn, gelet op alle onzekerheden "*including the non-static nature of portfolios over multiple decades, expected growth in portfolio coverage, technological developments, evolving policies and evolution of consumer behaviour and demand*".<sup>1021</sup> In gelijke zin benadrukken bijvoorbeeld NZBA,<sup>1022</sup> SBTi,<sup>1023</sup> en TPT<sup>1024</sup> dat de doelen van banken afhankelijk zijn van andere stakeholders bij het behalen van hun doelstellingen. Uit deze breed erkende afhankelijkheid volgt niet alleen dat geen sprake is van een resultaatsverplichting, maar hieruit volgt ook dat de gehele

<sup>1017</sup> Dagvaarding, nr. 907.

<sup>1018</sup> Dagvaarding, nr. 1072. Zie hierover nader par. 7.1 hiervoor.

<sup>1019</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 3.

<sup>1020</sup> GFANZ, *Sectoral Pathways* (Productie MD-221), p. 8. Zie ook GFANZ, Net-Zero Transition Plans (Productie MD 219), p. 15: "*An economy-wide net-zero transition requires effort from multiple stakeholders*."

<sup>1021</sup> UNEP FI Guidance (Productie ING-148), p. 8.

<sup>1022</sup> NZBA Transition Finance Guide (Productie ING-264), p. 34: "*The linkage between and interdependency of banks' and the real economy's transition plans should be clearly understood by all stakeholders*". Zie ook p. iii.

<sup>1023</sup> Zo benadrukt SBTi FINZ dat *engagement* met klanten in de reële economie een "*key element*" is van haar standaard (p. 8), en bevestigt zij expliciet de afhankelijkheid van andere partijen in het kader van fossiele investeringen. Zie SBTi FINZ (Productie ING-146), p. 33: "*The SBTi recognizes that the emissions impacts of divestment from fossil fuel assets are not always clear or consistent. Real economy companies, policymakers, and other stakeholders will play a central role [...]*".

<sup>1024</sup> TPT Banks Sector Guidance (Productie ING-164), p 17.

aanpak die Milieudefensie in deze procedure introduceert fundamenteel afwijkt van hetgeen de samenleving, beleidsmakers, opstellers van Vrijwillige Initiatieven, en vele banken zelf zien als hun rol ten opzichte van de reële economie en de manier waarop zij de vermindering van uitstoot in de reële economie kunnen ondersteunen.

609. Dat geen consensus bestaat over het bestaan van een resultaatsverplichting is ook logisch. De Reductievorderingen zien op aan ING gealloceerde en door haar gerapporteerde emissies. Gerapporteerde emissies zijn niet geschikt als startpunt van een juridische verplichting.<sup>1025</sup> De Reductievorderingen zijn daarmee in praktische zin onuitvoerbaar en ook om die reden is de door Milieudefensie voorgestane aanpak niet kenbaar als juridisch afdwingbare norm.
610. Vooropstaat dat de voor emissierapportage cruciale data doorgaans van gebrekkige kwaliteit is.<sup>1026</sup> Veel klanten rapporteren niet (volledig) over hun emissies. Banken zijn voor ontbrekende data daarom aangewezen op door derde partijen ontwikkelde generieke *proxy data*.<sup>1027</sup> Volgens PCAF heeft *proxy data* een foutmarge van 40-50%.<sup>1028</sup> Inconsistente datasets en datakwaliteit kunnen leiden tot veranderende gerapporteerde emissies, terwijl in werkelijkheid niets gebeurt. Hoewel data over gerapporteerde emissies nuttig is om een inschatting te maken waar zich *hot spots* bevinden, is het dus niet mogelijk om hier een resultaatsverplichting aan te verbinden. Er kan immers niet op betrouwbare wijze worden vastgesteld of is voldaan aan een specifiek resultaat.

---

<sup>1025</sup> Zie hoofdstuk 5 hiervoor.

<sup>1026</sup> Dit wordt onderkend door de EU-wetgever en in Vrijwillige Initiatieven. Zie overwegingen 13 en 36 CSRD en par. 5.2 hiervoor. De EU-wetgever heeft in de CSRD ook de keuze gemaakt de af te geven assuranceverklaringen te beperken tot '*limited assurance*' (ofwel een 'beperkte mate van zekerheid') over de emissierapportage in plaats van een 'redelijke mate van zekerheid'. Zie overweging 60 CSRD.

<sup>1027</sup> Zie par. 5.2 hiervoor. Zo is ING voor ongeveer 80% van haar gerapporteerde emissies afhankelijk van *proxy data*.

<sup>1028</sup> In de publieke consultatie noemt PCAF een foutmarge van 40 tot 50% voor een datakwaliteitsscore van 5 (laagst mogelijke score) en van 5 tot 10% voor een score van 1 (hoogst mogelijke score). Zie PCAF, *The Global Carbon Accounting Standard for the Financial Industry. Draft version for Public Consultation*, augustus 2020 (uittreksel) (Productie ING-274), p. 33. Ook andere banken ondervinden het probleem van lage datakwaliteit. Ter illustratie, de datakwaliteitsscore van Nordea voor het berekenen van de *financed emissions* (Scope 1 en 2) gerelateerd aan zakelijke leningen is 4.1. Zie Nordea, *Annual Report 2024*, 24 februari 2024 (uittreksel) (Productie ING-275), p. 163. Triodos scoort voor de *financed emissions* (Scope 1 en 2) gerelateerd aan hypotheekleningen voor woningen 3.2 en voor de Scope 3 van woningen een 5.0. Zie Triodos, *Annual Report 2024*, 13 maart 2024 (uittreksel) (Productie ING-276), p. 201-203. Ook de AFM ziet de kwaliteit van data over emissies in de keten als een uitdaging. Zie AFM 2025 (Productie ING-149), p. 5, 14 en 35.

611. Bovendien geldt voor rapportage van *financed emissions* en fysieke emissie-intensiteit het volgende:
- (a) voor bepaalde financiële producten en diensten bestaat geen adequate methodologie om emissies toe te rekenen;<sup>1029</sup>
  - (b) voor de sectoren "*Chemicals*", "*Other energy sector*" en "*Industry*" bestaat geen adequate methodologie om fysieke emissie-intensiteit te berekenen. Voor deze sectoren ontbreekt een uniforme meeteenheid voor productiviteit, wat vereist is om de emissie-intensiteit te berekenen. Milieudefensie erkent dit ook en stelt dat dit de reden is dat "*emissie-intensiteitsdoelen nooit voor alle (sub)sectoren geformuleerd zullen kunnen worden*";<sup>1030</sup>
  - (c) de sectorclassificatie van bedrijfsactiviteiten is niet eenduidig omdat ondernemingen in meerdere sectoren actief kunnen zijn en er geen algemeen voorgeschreven classificatiemethodes bestaan; en
  - (d) op basis van *carbon accounting* leiden veranderende externe omstandigheden tot veranderende gerapporteerde emissies.<sup>1031</sup>
612. Daarnaast is de keuze voor basisjaren 2019 (Overkoepelende Reductievordering) en 2022 (Sectorale Reductievorderingen) arbitrair. Zo worden verplichtingen van ondernemingen op willekeurige basis vastgeklikt aan hoe het bedrijfsmodel, de samenstelling van de balans en allerhande andere aspecten er toevalligerwijs uit zagen in die basisjaren. Dit houdt geen rekening met het geval dat een onderneming, bijvoorbeeld, voorafgaand aan het basisjaar, een significante emissiereductie heeft bereikt. Of, in het geval van een bank, de bank bijvoorbeeld net in het basisjaar minder krediet had uitstaan bij een aantal grote klanten die in de jaren daarna een grotere kapitaalbehoefte hadden.<sup>1032</sup> De benadering van Milieudefensie leidt ertoe dat een onderneming die het jaar ervoor zonnepanelen heeft geïnstalleerd en alles heeft geïsoleerd, opeens weer net zoveel emissies moet reduceren als zijn concurrent, die nog geen enkele verduurzamingsmaatregel heeft genomen. En het is voor de onderneming met zonnepanelen dan bovendien moeilijker om significante reducties te bewerkstelligen, want de relatief makkelijke maatregelen zijn dan al genomen.

<sup>1029</sup> Zo is de methodologie van PCAF voor *financed emissions* beperkt tot tien financiële producten en de methodologie voor *facilitated emissions* tot de rol van de bank als '*lead bookrunner*'. Zie par. 5.2 en 10.3.2 hiervoor. De Overkoepelende Reductievordering omvat echter alle mogelijke emissies.

<sup>1030</sup> Dagvaarding, nr. 968.

<sup>1031</sup> Zie par. 5.2 en het voorbeeld in par. 11.1.

<sup>1032</sup> Zie bijvoorbeeld N.O. Peer, 'Corporate Climate Targets Science, Discretion, and Climate-Washing', *Colorado Law Scholarly Commons* (33) 2025 (uittreksel) (Productie ING-277), p. 303-304: "*When examining CVS's Scope 3 emissions, CCRM discovered that 2019 had Scope 3 emissions that were 70–80% higher than those in either 2018 or 2020. By selecting 2019 as the baseline year for its target, CVS can meet its 47% reduction without actually cutting its emissions relative to 2018 or 2020.*"

Het kan voor de onderneming praktisch onmogelijk zijn om nóg een significante emissiereductie te bewerkstelligen. Het is bovendien mogelijk dat in het basisjaar een bepaalde sector meer of minder uitstootte dan gebruikelijk. Het jaar 2022 was bijvoorbeeld een jaar waarin de COVID-19 pandemie nog zorgde voor een verminderde uitstoot in bepaalde sectoren zoals *Aviation*. Ondernemingen krijgen dan een verplichting opgelegd vanaf een startpunt dat niet representatief is voor de werkelijke mogelijkheden die verplichting na te komen.

613. Kortom, er bestaat geen consensus over, onder meer, het bestaan van een resultaatsverplichting en dat is ook logisch. De Reductievorderingen dwingen eenieder die daaraan gebonden is tot verplichtingen die praktisch niet, en zeker niet eenduidig, uitvoerbaar zijn. Dat gebeurt op basis van een startpunt dat gevoelig is voor zeer individuele omstandigheden die wezenlijke invloed hebben op de mate waarin een onderneming, en daarmee indirect de bank, aan een bevel kan voldoen. Het toont bovendien eens te meer, zoals ook voor de overige elementen van Milieudefensie's vorderingen geldt, dat Milieudefensie hier algemene rechtsregels, en in feite wetgeving, probeert te laten vaststellen op een manier die niet past binnen de maatschappelijk en economische realiteit waarin ondernemingen opereren.

#### **10.4 Conclusie: de Beweerdelijke Rechtsplichten zijn niet evident en kenbaar**

614. Overheden maken beleid om het gevaar van klimaatverandering te beperken en wegen daarin allerhande maatschappelijke belangen. Zij beoordelen of, en zo ja hoe, ondernemingen kunnen bijdragen aan die klimaattransitie. Op die basis formuleren zij beleid, waaronder wetgeving.
615. Naast overheden buigen allerhande private initiatieven zich al jaren over de vraag welke rol ondernemingen kunnen spelen in de klimaattransitie, en hoe die rol het beste kan worden vervuld per type onderneming, en per sector. Deze initiatieven proberen bij te dragen aan de verduurzaming door het delen van kennis en inzichten op het gebied van klimaattransitie. Zoals ook besproken in hoofdstuk 5, zijn de Vrijwillige Initiatieven nog volop in ontwikkeling en laten zij een grote mate van divergentie zien. Zij dragen bij aan verduurzaming in de markt – juist *omdat* zij vrijwillig zijn en ondernemingen dus ook in hun klimaataanpak bepaalde benaderingen testen en initiatieven kunnen toetsen om te komen tot een goede aanpak die bij de onderneming past.
616. Milieudefensie heeft op basis van een selectieve greep uit uiteenlopende Vrijwillige Initiatieven, met veelal een verkeerde weergave van de inhoud van die Vrijwillige Initiatieven, en met verwijzing naar enkele haar welgevallige algemene uitgangspunten, hele specifieke normen geconstrueerd waar ING zich kennelijk aan zou moeten houden. Deze Beweerdelijke Rechtsplichten zijn niet evident en

kenbaar of algemeen aanvaard. Sterker nog, Milieudefensie's vorderingen zijn in zichzelf op punten al onduidelijk en innerlijk tegenstrijdig.<sup>1033</sup>

617. Er bestaat geen consensus over de afzonderlijke elementen van de Beweerdelijke Rechtsplichten, laat staan voor de combinatie en het geheel daarvan. Juist het bestaan van zoveel Vrijwillige Initiatieven en de verschillende visies daarin, en het feit dat die in ontwikkeling zijn, betekent dat de benodigde consensus voor het bestaan van Beweerdelijke Rechtsplichten op basis van het ongeschreven recht of de zorgvuldigheidsnorm, ontbreekt. Dat bestaan wordt immers tegengesproken door het geschreven recht, keuzes van de wetgever en de Vrijwillige Initiatieven. Zo gaan ondernemingen, en zelfs overheden, niet met het IEA NZE scenario en de sectorale percentages daarin om op de wijze die Milieudefensie voorstaat. Het is ook niet de geldende norm dat banken zich moeten terugtrekken uit gehele sectoren en al hun emissies op alle fronten in absolute termen omlaag moeten brengen.
618. Het is dus ook niet zo dat ING zich, de Dagvaarding lezende, plotseling realiseerde dat Milieudefensie dé manier heeft gevonden voor banken om de klimaattransitie te ondersteunen en uitstoot van haar klanten te verminderen, of dat de benadering van Milieudefensie inderdaad hetgeen is dat vele banken al jaren doen en ING dat gewoonweg niet eerder had onderkend. Milieudefensie legt de rechtbank geen werkwijze voor die logisch klinkt, laat staan evident, kenbaar of algemeen aanvaard is. In tegendeel: in de praktijk heeft geen enkele mondiaal opererende systeembank een klimaataanpak die gelijk is aan of zelfs maar in de buurt komt van de Beweerdelijke Rechtsplichten.
619. Het is evenmin zo dat de "*maatschappelijke zorgvuldigheidsverplichting*"<sup>1034</sup> van een individuele voorkeur van een NGO die één belang dient, een juridische verplichting kan maken voor een bank die vele maatschappelijke en economische belangen dient, als de NGO daar maar een gunstige selectie en lezing van aanknopingspunten en visies bij verzamelt. Een "*maatschappelijke zorgvuldigheidsverplichting*" die ondernemingen verplicht alle aan hen gealloceerde emissies te reduceren met vaste percentages is niet algemeen aanvaard en bestaat niet.

---

<sup>1033</sup> Zie hoofdstuk 7 en par. 10.3.6 hiervoor.

<sup>1034</sup> Zie bijvoorbeeld Dagvaarding, nr. 656.

## 11 DE BEWEERDELIJKE RECHTSPLICHTEN LEIDEN NIET TOT WERKELIJKE EMISSIEREDUCTIE EN HEBBEN MAATSCHAPPELIJKE GEVOLGEN

### Kern van dit hoofdstuk

- Milieudefensie stelt in deze procedure vorderingen in die beogen werkelijke uitstoot van broeikasgassen te verminderen. De Beweerdelijke Rechtsplichten leiden daar niet toe.
  - (a) Een reductie van aan ING gealloceerde en door ING gerapporteerde emissies leidt als zodanig niet, en zeker niet per definitie, tot een vermindering van werkelijke uitstoot, laat staan in gelijke mate.
  - (b) Om aan de vorderingen van Milieudefensie te voldoen, zal ING klanten categorisch en rigoueus moeten uitsluiten. Het is onaannemelijk dat een dergelijke wijze van uitsluiting leidt tot vermindering van uitstoot. Daar is geen bewijs voor. Wel is er bewijs dat het op die wijze uitsluiten van klanten en (delen van) sectoren alleen tot *paper decarbonisation* leidt, waar nu juist voor wordt gewaarschuwd.
  - (c) Studies laten bovendien zien dat er tegenovergestelde gevolgen zijn: als gevolg van uitsluiting door banken kan de uitstoot van de uitgesloten ondernemingen en sectoren juist omhooggaan.
- De Beweerdelijke Rechtsplichten riskeren ook grote gevolgen voor de maatschappij, individuele banken en het (internationale) financieel systeem, terwijl zij geen bijdrage leveren aan de klimaattransitie en daarin de vermindering van uitstoot.
- De Beweerdelijke Rechtsplichten vormen daarmee ook een risico voor de 'Just Transition' zoals beoogd door de wetgever.
- Door verschillende externe factoren zijn de Beweerdelijke Rechtsplichten bovendien praktisch onuitvoerbaar.

620. Milieudefensie rechtvaardigt deze procedure en het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten met de stelling dat "*diepgaande en snelle mondiale emissiereducties nodig zijn*".<sup>1035</sup> Milieudefensie streeft een beperking van de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer na door een beperking van de fysieke uitstoot naar de atmosfeer. De vorderingen van Milieudefensie richten zich echter niet op fysieke uitstoot. In plaats daarvan richten de Reductievorderingen zich op de aan ING gealloceerde en door ING

<sup>1035</sup> Dagvaarding, nr. 932. Zie ook Dagvaarding, nr. 32.

gerapporteerde (en dus papieren) emissies, richten de Uitsluitingsvorderingen zich op het stopzetten van financiering aan bepaalde klanten, en is de CTP vordering erop gericht ING informatie te laten opvragen van haar klanten.

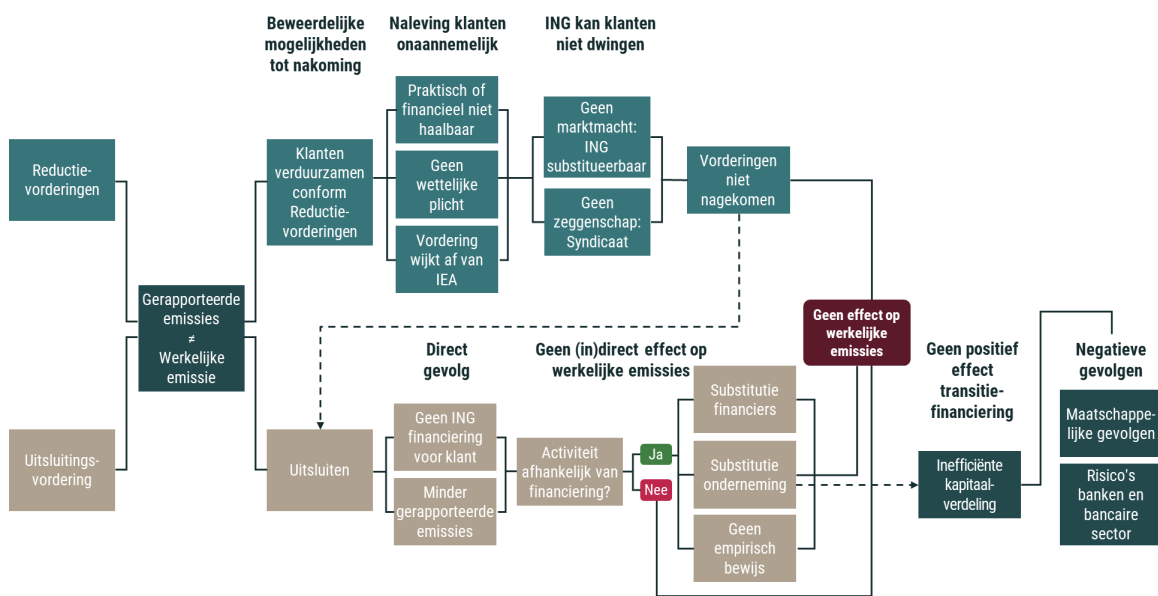
621. Milieudefensie onderbouwt niet *dat* en *hoe* deze vorderingen direct of indirect leiden tot werkelijke vermindering van uitstoot. Milieudefensie onderbouwt ook niet hoe de vorderingen aan dat doel bijdragen. Zij draagt daarvoor echter wel de stelplicht en bewijslast.<sup>1036</sup> ING is dus niet bekend met Milieudefensie's stellingen of visie op dit punt, en kan die dus niet be- en weerspreken. ING wenst de rechter tegelijkertijd wel voor te lichten over de risico's die de aanpak van Milieudefensie heeft. Immers, zoals in paragrafen 8.2.3 en 8.3 besproken kan geen sprake zijn van algemene rechtsregels of anderszins van rechtsplichten als die niet effectief zijn. Dat is hier het geval: de Beweerdelijke Rechtsplichten zijn niet effectief.
622. ING zal in dit hoofdstuk uitleggen dat het reduceren van gerapporteerde emissies als zodanig niet leidt tot een vermindering van werkelijke uitstoot (paragraaf 11.1). ING kan huidige en toekomstige klanten ook niet dwingen om te verduurzamen, of althans hun uitstoot te verminderen in lijn met de Reductievorderingen om zo ING in staat te stellen op haar beurt de door Milieudefensie geëiste verlaging van aan haar gealloceerde emissies te laten behalen. ING kan daarom alleen aan de Reductievorderingen en de Uitsluitingsvorderingen voldoen door klanten categorisch en rigoureus uit te sluiten (paragraaf 11.2). Daarmee zou ING dan weliswaar handelen volgens het petitum van Milieudefensie, maar het handelen van ING leidt dan niet tot een (relevante) vermindering van fysieke werkelijke uitstoot (paragraaf 11.3). Ook frustreren de Beweerdelijke Rechtsplichten de transitierol van banken en hebben zij geen positief effect op de beschikbaarheid van transitiefinanciering (paragraaf 11.4). Bovendien hebben zij significante gevolgen voor de maatschappij en de bancaire sector (paragrafen 11.5 en 11.6). Dat leidt tot de conclusie dat de Beweerdelijke Rechtsplichten geen effectieve en verantwoorde bijdrage leveren aan het tegengaan van klimaatverandering (paragraaf 11.7).
623. Bij bespreking van al deze elementen moet in het oog worden gehouden dat de klimaattransitie en aanverwante transities, en de maatregelen die in dat kader worden genomen, naar hun aard zeer ingrijpend zijn. Het Parijsakkoord onderkent dat.<sup>1037</sup> De EU heeft daarom in haar klimaatbeleid aandacht voor de

<sup>1036</sup> Het had ook op de weg van Milieudefensie gelegen om dit te onderbouwen. De vorderingen van Milieudefensie moeten immers in het wettelijk stelsel passen, wat inhoudt dat zij te rijmen moeten zijn met het evenredigheidsbeginsel.

<sup>1037</sup> Zie bijvoorbeeld het Parijsakkoord (originele Engelstalige versie) (Productie MD-070), preambule: "*Recognizing that Parties may be affected not only by climate change, but also by the impacts of the measures taken in response to it*", "*Emphasizing the intrinsic relationship that climate change actions, responses and impacts have with equitable access to sustainable development and eradication of poverty*" en "*Taking into account the imperatives of a just transition of the workforce and the creation of decent work and quality jobs in accordance with nationally defined development priorities*" (onderstreping toegevoegd).

gevolgen van de klimaattransitie voor eenieder in de samenleving. Zij weegt in haar beleid al deze verschillende belangen af. Als onderdeel van de Green Deal heeft de EU mede om deze reden het Just Transition Mechanism in het leven geroepen.<sup>1038</sup> De EU noemt dit mechanisme "a key tool to ensure that the transition towards a climate-neutral economy happens in a fair way, leaving no one behind".<sup>1039</sup> De gevolgen die ING in dit hoofdstuk 11 bespreekt, verhouden zich niet met deze beleidsvisie van de EU en het Parijsakkoord. Zij creëren in die zin ook een conflict met het EU-beleid zoals besproken in hoofdstukken 2, 4 en 9. Hetgeen ING in dit hoofdstuk 11 bespreekt, vormt dus tegelijkertijd de reden waarom wetgevers een andere aanpak hebben gekozen dan Milieudefensie in deze procedure voorstaat (hoofdstuk 9), en waarom Vrijwillige Initiatieven waarschuwen voor 'paper decarbonisation' en het uitsluiten van klanten (hoofdstuk 10): het draagt niet bij aan een *just and orderly transition*.

624. ING zal in de paragrafen hierna stapsgewijs de ineffectiviteit en negatieve gevolgen van Milieudefensie's vorderingen inzichtelijk maken aan de hand van onderstaand stroomschema.



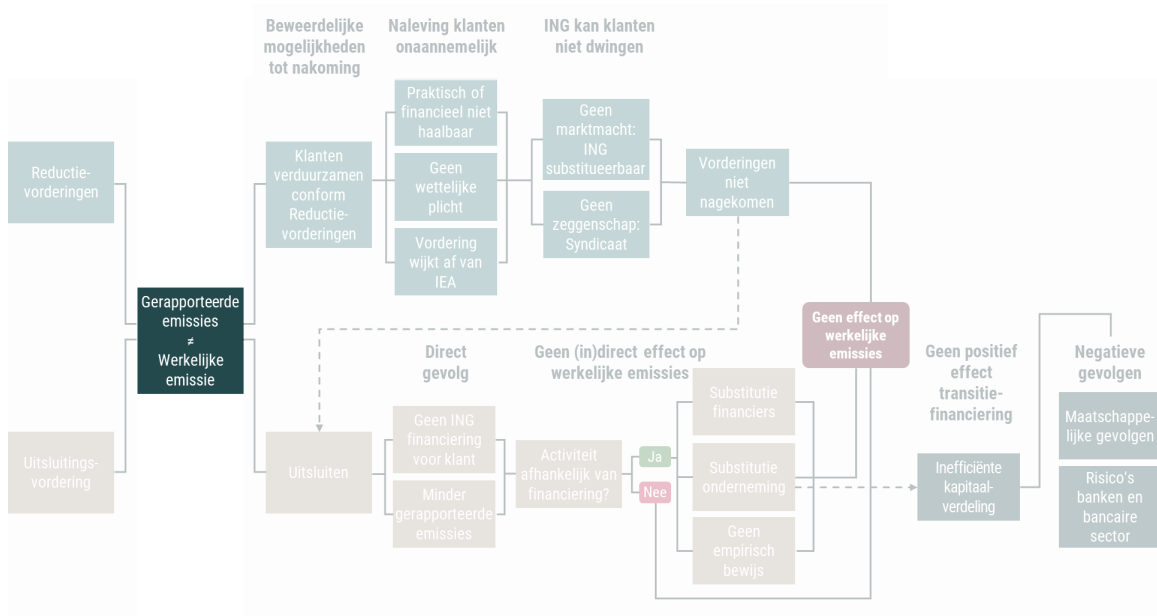
Figuur 15 Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen<sup>1040</sup>

<sup>1038</sup> Zie ook EC, 'The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-278).

<sup>1039</sup> EC, 'The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-278), p. 1.

<sup>1040</sup> Figuur 15 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

### 11.1 Reductie van gerapporteerde Scope 3, Cat. 15 emissies leidt als zodanig niet tot daadwerkelijke vermindering van uitstoot



**Figuur 16** Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 1/6)<sup>1041</sup>

625. Milieudefensie neemt als uitgangspunt voor de Beweerdelijke Rechtsplichten dat ING met haar Scope 3 emissies "de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer verhoogt en daarmee bijdraagt aan het gevaar van klimaatverandering."<sup>1042</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten zouden effectief zijn nu de met die "klimaatmaatregelen te bewerkstelligen (individuele) emissiereducties [bijdragen] aan de noodzakelijke (mondiale) beperking van broeikasgasuitstoot."<sup>1043</sup>

626. Dit leunt op twee aannames: (i) de aan een bank gealloceerde en door een bank gerapporteerde 'emissies' zouden gelijk zijn aan fysieke, werkelijke, uitstoot; en (ii) een verlaging van door een bank gerapporteerde emissies zou leiden tot eenzelfde reductie van werkelijke uitstoot. Beide aannames zijn onjuist. In deze paragraaf 11.1 weerlegt ING aanname (i). In paragrafen 11.2 en 11.3 weerlegt ING aanname (ii).

627. Werkelijke emissies (uitstoot) en gerapporteerde emissies zijn niet hetzelfde. Dat besprak ING in paragraaf 5.2 hiervoor.<sup>1044</sup> Een verlaging van de aan ING

<sup>1041</sup> Figuur 16 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

<sup>1042</sup> Dagvaarding, nr. 1161.

<sup>1043</sup> Dagvaarding, nr. 1161. Dat Milieudefensie meent dat de feitelijke effectiviteit van haar vorderingen hieruit zou blijken, volgt uit Dagvaarding, nr. 1176: "[v]oor zover een verdergaande effectiviteit al zou zijn vereist, wijst Milieudefensie op de in par. 1161 gegeven toelichting."

<sup>1044</sup> Het is dan ook onjuist dat "de broeikasgasuitstoot in de atmosfeer uiteindelijk ten minste in voor het intreden van gevaarlijke klimaatverandering relevante mate [wordt] bepaald door de

gealloceerde en door haar gerapporteerde emissies is daarom ook niet hetzelfde als een vermindering van werkelijke uitstoot. Een reductie van gerapporteerde Scope 3 emissies door een bank betekent dat bepaalde emissies niet meer aan de betreffende bank worden gealloceerd. Het zegt op zichzelf niets over de vraag of de broeikasgassen die het betreft nog worden uitgestoten door de klant.<sup>1045</sup> Dit geldt ongeacht of de bank Scope 3 rapporteert als absolute emissies, gewogen fysieke emissie-intensiteit, of een combinatie daarvan. Dit maakt dat Milieudefensie's vorderingen individueel noch gezamenlijk tot daling van werkelijke emissies leiden. Dit licht ING hierna nader toe aan de hand van drie voorbeelden.

(1) *Absolute emissies*

628. Absolute Scope 3, Cat. 15 emissies zijn de CO<sub>2</sub>(e)-emissies die boekhoudkundig aan een bank worden toegerekend op basis van diensten die de bank aan de klant verleent. Onder het hiervoor besproken Vrijwillige Initiatief PCAF wordt dat berekend naar rato van (a) de aan een klant verstrekte financiering en (b) de totale ondernemingswaarde van die klant. Sterk versimpeld worden 80% van de emissies van de klant aan de bank toegerekend, als een bank 80% van diens ondernemingswaarde financiert.
629. De Scope 3, Cat. 15 emissies van een bank kunnen wijzigen door: (i) een wijziging van de werkelijke emissies van de klant; en (ii) wijzigingen in de verhouding tussen de verstrekte financiering en de ondernemingswaarde van de klant. Een daling van gerapporteerde emissies van een bank, betekent niet automatisch dat de uitstoot van de klant vermindert, laat staan in gelijke mate. De daling kan bijvoorbeeld zijn veroorzaakt door (een combinatie van) een stijging van de beurswaarde van de klant, extra financiering door derden, fusies, of aflossingen door de klant.

**Voorbeeld: emissies bank dalen; werkelijke emissies stijgen**

Bedrijf A heeft op 1 januari 2026 een ondernemingswaarde<sup>1046</sup> van EUR 100 miljoen bestaande uit EUR 50 miljoen eigen vermogen en EUR 50 miljoen financiering van Bank Y. Bedrijf A rapporteert 100 kt CO<sub>2</sub>e

*Scope 1, 2 en 3-emissies van alle individuele ondernemingen tezamen, zodat ook de reductie door één van hen een positief effect zal of kan hebben op het tegengaan van klimaatverandering.* Zie Dagvaarding, nr. 1161.

<sup>1045</sup> Het omgekeerde geldt ook: het rapporteren van meer Scope 3, Cat. 15 emissies betekent niet dat werkelijke emissies zijn gestegen. Milieudefensie's stelling dat ING met haar Scope 3, Cat. 15 emissies "substantieel bij [draagt] aan de verhoging van de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer" is dan ook onjuist. Zie Dagvaarding, nr. 13.

<sup>1046</sup> PCAF hanteert specifieke voorschriften voor het berekenen van de ondernemingswaarde afhankelijk van de situatie. Zie par. 5.2 hiervoor.

emissies.<sup>1047</sup> De Scope 3, Cat. 15 emissies van Bank Y ten aanzien van Bedrijf A zijn 50 kt CO<sub>2</sub>e (=50% (=50/100) van 100 kt CO<sub>2</sub>e).

Op 1 januari 2027 is de ondernemingswaarde van Bedrijf A tot EUR 130 miljoen gestegen, bestaande uit EUR 80 miljoen eigen vermogen en EUR 50 miljoen financiering van Bank Y. De productie groeit ook. Bedrijf A rapporteert 110 kt CO<sub>2</sub>e emissies. De Scope 3, Cat. 15 emissies van Bank Y ten aanzien van Bedrijf A zijn 42 kt CO<sub>2</sub>e (≈38% (=50/130) van 110 kt CO<sub>2</sub>e).

**Conclusie:** Bank Y's Scope 3, Cat. 15 emissies zijn *gedaald* terwijl de werkelijke uitstoot is gestegen en de bankfinanciering niet is gewijzigd.

630. Ook wetenschappelijke literatuur onderschrijft deze notie. Zo concluderen economen van de *University of Sydney* dat "[w]hile declines in physical emissions can cause reductions in financed emissions, the converse is not true: reductions in a portfolio's financed emissions does not mean physical emissions are declining."<sup>1048</sup> Zij stellen vast dat sprake is van een "disconnect between financed and physical emissions" en dat investeerders hun financed emissions (i.e. Scope 3, Cat. 15 emissies) met meer dan 95% kunnen reduceren terwijl werkelijke emissies stijgen: "*investors can achieve large – over 95% – reductions in their financed emissions even while the physical emissions of the companies they invest in are increasing.*"<sup>1049</sup>

631. Niet alleen de wetenschap bevestigt dit. Ook de AFM stelt vast dat het verlagen van gerapporteerde emissies door banken niet noodzakelijkerwijze leidt tot minder werkelijke emissies.<sup>1050</sup>

(2) *Gewogen emissie-intensiteit*

632. Hetzelfde geldt voor Scope 3, Cat. 15 emissies die worden gerapporteerd als gewogen fysieke emissie-intensiteit. Gewogen fysieke emissie-intensiteit geeft het aantal emissies weer, relatief aan een bepaalde sectorspecifieke meeteenheid, bijvoorbeeld Megawattuur (MWh) voor energie.<sup>1051</sup> Dit geeft geen

<sup>1047</sup> Voor de voorbeelden in par. 11.1 wordt aangenomen dat de gerapporteerde emissies van de bedrijven in de reële economie *werkelijke* emissies betreffen.

<sup>1048</sup> A. Fraser e.a., 'Net-zero targets for investment portfolios: An analysis of financed emissions metrics', *Energy Economics* 2023/126 ('Fraser 2023') (Productie ING-279), p. 10.

<sup>1049</sup> Fraser e.a. schrijven verder: "*The disconnect between financed and physical emissions occurs because changes in an investment portfolio's financed emissions combine changes in physical emissions within companies, (and for some carbon metrics, changes in company value and sales) with changes in the attribution of emissions across investors as portfolio holdings change.*" Fraser 2023 (Productie ING-279), p. 10. Zie over deze volatiliteit ook I. Granoff e.a., 'Shocking Financed Emissions: The Effect of Economic Volatility on the Portfolio Footprinting of Financial Institutions', *Sabin Center for Climate Change Law* 5/2024 (Productie ING-280), p. 12 e.v.

<sup>1050</sup> AFM 2025 (Productie ING-149), p. 16.

<sup>1051</sup> De gewogen fysieke emissie-intensiteit van een portfolio is de som van gewogen gemiddelde van de emissie-intensiteit van de individuele klanten binnen een portfolio, berekend op basis van hun aandeel aan het portfolio.

sluitende informatie over de absolute hoeveelheid werkelijke uitstoot van de onderliggende bedrijven. Een daling van de gewogen emissie-intensiteit van een (sector)portfolio van een bank betekent daarom niet dat de werkelijke emissies van haar klanten ook zijn gedaald.<sup>1052</sup>

**Voorbeeld: gewogen intensiteit daalt; werkelijke uitstoot stijgt**

Op 1 januari 2026 bestaat Bank Y's portfolio in de *Automotive* sector uit twee klanten: Bedrijf A (60%) en Bedrijf B (40%).

- A rapporteert een emissie-intensiteit van 0,150 kg CO<sub>2</sub> / vkm (dat wil zeggen: per gereden kilometer). Bedrijf B rapporteert 0,140 kg CO<sub>2</sub> / vkm.
- Bedrijf A rapporteert 30 Mt CO<sub>2e</sub> emissies. Bedrijf B rapporteert 42 Mt CO<sub>2e</sub> emissies.

De gewogen emissie-intensiteit van Bank Y is 0,146 kg CO<sub>2</sub> / vkm ( $= (0,150 \times 0,6) + (0,140 \times 0,4)$ ).

Op 1 januari 2027 bestaat Bank Y's portfolio uit drie klanten: Bedrijf A (30%), Bedrijf B (15%) en Bedrijf C (55%).

- De emissie-intensiteit van Bedrijven A en B is ongewijzigd. Bedrijf C heeft een emissie-intensiteit van 0,110 kg CO<sub>2</sub> / vkm.
- De productie van Bedrijven A en B is toegenomen. Bedrijf A rapporteert 33 Mt CO<sub>2e</sub> emissies; Bedrijf B 46,2 Mt CO<sub>2e</sub> emissies; en Bedrijf C 44 Mt CO<sub>2e</sub> emissies.

De gewogen emissie-intensiteit van Bank Y is 0,127 kg CO<sub>2</sub> / vkm ( $\approx (0,150 \times 0,3) + (0,140 \times 0,15) + (0,110 \times 0,55)$ ).

**Conclusie:** Bank Y's emissie-intensiteit in de *Automotive* sector is gedaald. De emissies van Bedrijven A en B zijn daarentegen gestegen.

(3) *Combinatie van absolute emissies en emissie-intensiteit*

633. Het voorgaande is niet anders als een bank zowel de gerapporteerde absolute emissies als de gewogen fysieke emissie-intensiteit<sup>1053</sup> reduceert, zoals Milieudefensie vordert.

<sup>1052</sup> Milieudefensie erkent dit waar zij stelt dat "het enkel en alleen hanteren van intensiteitsdoelen [...] niet [zou] garanderen dat de absolute emissiereducties die in elke sector nodig zijn worden behaald". Zie Dagvaarding, nr. 970.

<sup>1053</sup> Dagvaarding, nr. 969.

**Voorbeeld: gewogen intensiteit en gerapporteerde absolute emissies dalen; werkelijke uitstoot stijgt**

Op 1 januari 2026 is Bank Y's portfolio in de energiesector als volgt samengesteld: Bedrijf A (60%) en Bedrijf B (40%).

- Bedrijf A rapporteert 200.000 MWh geproduceerde elektriciteit en 20 kt CO<sub>2</sub>e emissies die voor 6% worden gealloceerd aan Bank Y. De emissie-intensiteit van Bedrijf A is 100 kg CO<sub>2</sub>e /MWh (=20 kt / 200.000).
- Bedrijf B rapporteert 500.000 MWh geproduceerde elektriciteit en 25 kt CO<sub>2</sub> emissies die voor 4% worden gealloceerd aan Bank Y. De emissie-intensiteit van Bedrijf B is 50 kg CO<sub>2</sub>e /MWh (=25 kt / 500.000).

Bank Y's absolute emissies bedragen 2,2 kt CO<sub>2</sub>e (= (20\*0,06) + (25\*0,04)). Bank Y heeft een gewogen emissie-intensiteit van 80 kg CO<sub>2</sub>/MWh (= (100 x 0,60) + (50 x 0,4)).

Bedrijf A heeft een haar financiering gedeeltelijk afgelost. Bedrijf B heeft juist meer financiering ontvangen. Daarnaast is de waarde van beide bedrijven gestegen.

Op 1 januari 2031 heeft Bank Y's portfolio de volgende samenstelling: Bedrijf A (40%) en Bedrijf B (60%). Ook hebben beide de productie verhoogd.

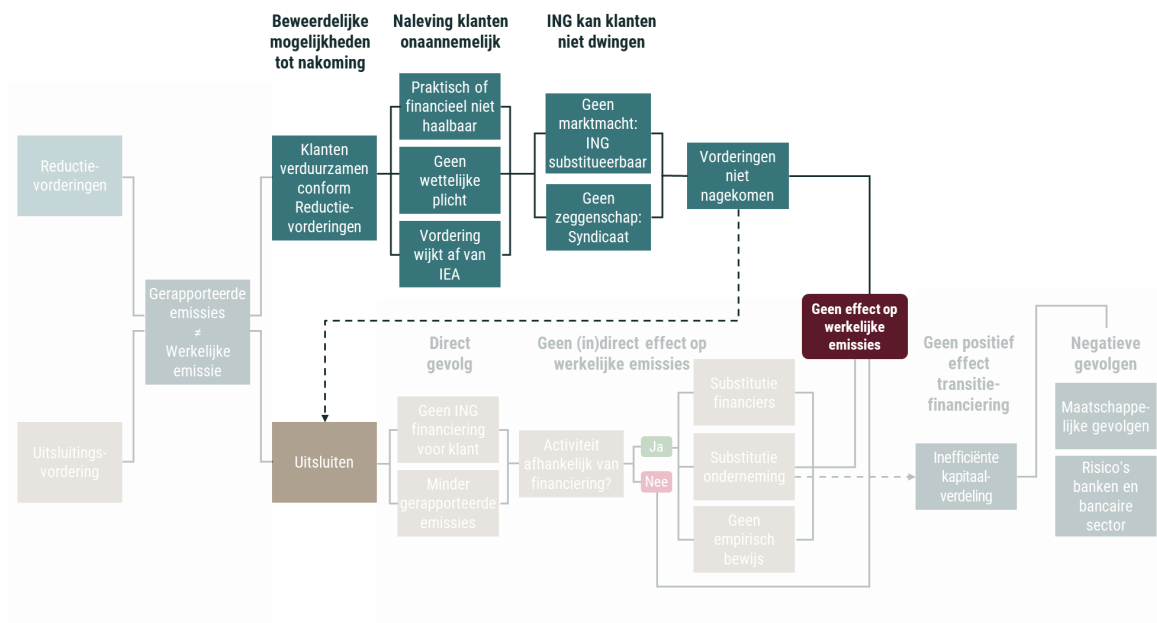
- Bedrijf A rapporteert 210.000 MWh geproduceerde elektriciteit en 21 kt CO<sub>2</sub>e emissies die voor 3% worden gealloceerd aan Bank Y. De emissie-intensiteit van Bedrijf A is 100 kg CO<sub>2</sub>e /MWh (=21 kt / 210.000).
- Bedrijf B rapporteert 600.000 MWh geproduceerde elektriciteit en 30 kt CO<sub>2</sub>e emissies die voor 5% worden gealloceerd aan Bank Y. De emissie-intensiteit van Bedrijf B is 50 kg CO<sub>2</sub>e /MWh (=30 kt / 600.000).

Bank Y's absolute emissies bedragen 2,1 kt CO<sub>2</sub>e (= (21 x 0,03) + (30 x 0,05)). Bank Y heeft een gewogen emissie-intensiteit van 70 kg CO<sub>2</sub>e /MWh (= (100 x 0,40) + (50 x 0,6)).

**Conclusie:** Bank Y's absolute Scope 3, Cat. 15 emissies zijn *gedaald*. De gewogen emissie-intensiteit van Bank Y is *gedaald*. Dit terwijl de werkelijke emissies van Bedrijf A en Bedrijf B zijn *gestegen*.

634. Kortom, een verlaging van gerapporteerde emissies betekent als zodanig en in zichzelf niet dat de werkelijke uitstoot ook is gedaald, ongeacht welke meeteenheid of meeteenheden de onderneming gebruikt om de emissies te rapporteren. De aanname (i) die als startpunt dient van Milieudefensie's vorderingen, is dus onjuist.

## 11.2 ING kan klanten niet dwingen te verduurzamen in lijn met de Reductievorderingen, waardoor zij leiden tot uitsluiting



**Figuur 17** Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 2/6)<sup>1054</sup>

635. Aanname (ii) luidt dat een verlaging van door een bank gerapporteerde emissies zou leiden tot eenzelfde reductie van werkelijke uitstoot. ING zou op grond van de Reductievorderingen gebonden zijn aan (resultaats)verplichtingen om de door haar gerapporteerde Scope 3, Cat. 15 emissies, binnen een specifiek tijdsplan, te reduceren.<sup>1055</sup> Het gaat dan dus om de uitstoot van ING's klanten. Om hieraan te voldoen, zonder klanten af te stoten, is vereist dat ING's huidige en nieuwe klanten exact verduurzamen in overeenstemming met de Reductievorderingen en alle specifieke elementen daarin.<sup>1056</sup> Milieudefensie meent dat ING dit simpelweg kan bewerkstelligen door via 'invloed en controle' klanten te laten

<sup>1054</sup> Figuur 17 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

<sup>1055</sup> Een zwaarwegende inspanningsverplichting (wat daar ook van zij) zou dit overigens niet anders maken. Ook dat komt erop neer dat ING haar gerapporteerde Scope 3, Cat. 15 emissies zou moeten reduceren, los van wat er in werkelijkheid gebeurt. Ook dan zal ING klanten dus moeten uitsluiten, voor zover dat mogelijk is.

<sup>1056</sup> Als ING's klanten bijvoorbeeld per saldo met een lager reductiepercentage reduceren dan Milieudefensie vordert, voldoet ING niet aan de Reductievordering. Dit geldt ook voor emissie-intensiteitsdoelstellingen. ING kan deze alleen behalen indien haar klanten hun emissie-intensiteit reduceren precies in lijn met de vereisten van Milieudefensie of ING haar portfolio samenstelling wijzigt.

verduurzamen in overeenstemming met de Reductievorderingen.<sup>1057</sup> Dat is onjuist.

636. Zoals in hoofdstuk 9 en 10 aan bod kwam, kunnen banken een positieve rol spelen in het ondersteunen van klanten om bij te dragen aan de klimaattransitie. Dit wordt ook breed onderkend. Een bank kan bijvoorbeeld: (a) gesprekken voeren met klanten over hoe te verduurzamen en daar verwachtingen over uitspreken; (b) *incentives* gebruiken (zoals gunstigere rentetarieven voor klanten met goede verduurzamingsplannen); en (c) kennis delen over andere duurzaamheidsinitiatieven in een sector of een klant verbinden met behulpzame partijen (zoals duurzaamheidsadviesbureaus).
637. Zoals ING hierna uiteenzet, zitten daar wel beperkingen aan. Bovendien vordert Milieudefensie iets heel anders. Milieudefensie eist in feite dat ING's klanten verduurzamen precies in lijn met de wijze die Milieudefensie voor ogen heeft. Dat zou de enige juiste manier zijn; al het andere is onrechtmatig. ING's klanten kunnen echter goede redenen hebben om niet te kunnen of willen verduurzamen op exact die wijze zoals door Milieudefensie gevorderd. Het is al helemaal niet zo dat ING het door het uitoefenen van 'invloed en controle' binnen haar macht heeft om die exacte verduurzaming en vermindering van uitstoot teweeg te brengen, mede gelet op het volgende.
- (a) **De benodigde investeringen en maatregelen zijn niet altijd praktisch of financieel haalbaar.** De benodigde maatregelen en emissiereducties vereisen aanzienlijke investeringen en maatregelen van ondernemingen. Zeker in *hard-to-abate* sectoren, zal het niet altijd praktisch (bijvoorbeeld door technologische beperkingen of door netcongestie) of financieel (bijvoorbeeld door onvoldoende vraag, te hoge kosten of een te lage kans van slagen) mogelijk zijn om dit te realiseren.<sup>1058</sup> Bovendien, als ING klanten wil helpen financiële beperkingen op te heffen door meer financiering te verschaffen, leidt dat tot een toename van aan haar gealloceerde emissies. Dit beperkt ING vervolgens in de mate waarop zij ook overige klanten kan bedienen.
- (b) **Ondernemingen zijn niet wettelijk verplicht op een specifieke wijze te verduurzamen.** Ondernemingen hebben geen wettelijke plicht emissies te reduceren in overeenstemming met de Reductievorderingen. Ook bestaat hierover geen wetenschappelijke consensus.<sup>1059</sup> Ondernemingen hebben juist veel vrijheid hun klimaattransitieplan af te

<sup>1057</sup> Dagvaarding, par. XIV.4.2, in het bijzonder nrs. 1083-1084.

<sup>1058</sup> O.Y. Edelenbosch e.a., 'Mitigating greenhouse gas emissions in hard-to-abate sectors', *PBL Netherlands Environmental Assessment Agency*, juli 2022 (Productie ING-281), p. 19-32. Dit illustreert overigens ook waarom het IEA NZE scenario en daarop gebaseerde percentages niet toepasbaar zijn op individuele ondernemingen, maar gelden voor een sector.

<sup>1059</sup> Zie over het veelvoud aan verschillende transitiepaden naar een netto-nul economie par. 5.3 en 10.2.2 hiervoor.

stemmen op wat voor hen haalbaar en geschikt is.<sup>1060</sup> Er is bijvoorbeeld geen wettelijke verplichting Scope 1, 2 en 3 emissies aan de hand van een voorgeschreven reductiepad, -percentage of -methodologie te reduceren.<sup>1061</sup>

- (c) **De wijze van emissiereductie die Milieudefensie vordert, sluit niet aan bij het IEA NZE scenario.** Milieudefensie stelt haar sectorale reductiepercentages te baseren op het IEA NZE scenario. De sectorale percentages van het IEA NZE scenario zien echter alleen op Scope 1 emissies binnen gehele sectoren.<sup>1062</sup> Milieudefensie past die percentages echter ook toe op de Scope 2 en 3 emissies van klanten per sector. Dat wijkt dus af van het IEA NZE scenario en is evident niet in lijn met de onderliggende methode van het IEA. Scope 2 en 3 emissies bevatten juist emissies uit andere sectoren (bijvoorbeeld zakenreizen van medewerkers van een cementfabriek) dan de sector waarin het onderliggende bedrijf zelf zit.<sup>1063</sup> Klanten van ING zijn bovendien ook gediversifieerd, en zouden de meest duurzame spelers in een sector kunnen zijn, of juist de meest vervuilende, of een mix daarvan. Welk percentage aan reductie de klanten van ING kunnen bereiken is dus van allerhande factoren afhankelijk. Zelfs als de gehele sector het IEA NZE scenario volgt, is daarmee niet gegeven dat de aan ING gealloceerde en door haar gerapporteerde emissies binnen die sector met de percentages uit het IEA NZE scenario dalen.

638. ING kan – mede om de hiervoor uiteengezette redenen – haar klanten niet dwingen te verduurzamen conform de Reductievorderingen. Hoewel Milieudefensie dat wel lijkt te veronderstellen, heeft ING daarover geen doorslaggevende invloed of macht, laat staan controle. ING kan, net als andere banken, een rol spelen in het ondersteunen van de verduurzaming van klanten. Echter, als een bank onrealistische eisen aan klanten stelt, dan breekt de klantrelatie en is de bank die positieve rol kwijt. Op de financieringsmarkten zijn immers veel financiers actief. Hoewel verschillen bestaan in de kwaliteit van de dienstverlening en de voorwaarden, is het product gelijk. Financiers zijn dus eenvoudig substitueerbaar. Het Oxera Rapport bevestigt dat voor ieder van de

<sup>1060</sup> Vergelijk bijvoorbeeld art. 22 lid 1 CSDDD. Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>1061</sup> Sterker nog de wetgever heeft juist bewust een andere insteek gekozen voor het behalen van haar klimaatdoelen. Zie hoofdstuk 9 hiervoor.

<sup>1062</sup> Dat is ook logisch: de IEA-percentages geven de te bewerkstelligen reducties binnen een sector weer.

<sup>1063</sup> Dat betekent effectief dat ING's klanten mogelijk van hun klanten moeten verlangen dat zij met een hoger reductiepercentage (namelijk het sectorpercentage van ING's klant) reduceren dan het IEA NZE voor hun sector voorschrijft. Een klant van ING in de oliesector moet onder de Beweerdelijke Rechtsplichten zijn Scope 3 emissies in 2030 met 44,4% hebben verlaagd. Om dat te bereiken zal ING's klant erop moeten sturen dat klanten hun emissies met 44,4% reduceren. Dat kan bijvoorbeeld een klant zijn in de scheepvaart die, volgens Milieudefensie, in 2030 een reductie van 18,7% zou moeten hebben behaald.

relevante financieringsmarkten sprake is van sterke concurrentie met een groot aantal gereguleerde en ongereguleerde financiers:

*"The results of our assessment indicate that the relevant markets within the financial sector tend to be highly competitive, at both the global and the EEA level. We also observe that ING is not a major player in the relevant markets, both at the global and EEA level. Our results indicate that individual players in the market are subject to competitive pressure, even the largest individual market participants are unlikely to be able to exercise significant market power and that the provision of services is likely to be highly substitutable."*<sup>1064</sup>

639. Deze andere financiers vereisen niet van hun klanten dat zij verduurzamen volgens de Beweerdelijke Rechtsplichten.<sup>1065</sup> Als ING dat wel probeert af te dwingen zullen ING's klanten simpelweg overstappen naar een andere financier, geld ophalen op de kapitaalmarkten. Ook is mogelijk dat zij ING bij voorbaat vermijden, net zoals zij zouden doen als ING te hoge rentetarieven rekent of andere verzwarende voorwaarden zou stellen.<sup>1066</sup>
640. Hierbij komt dat bankfinancieringen, zeker van grotere omvang, vaak worden verstrekt door een bankensyndicaat en niet door een enkele bank. De toepasselijke financieringsvoorwaarden worden dan niet per bank overeengekomen, maar met het gehele syndicaat, onder leiding van een syndicaatsleider. ING kan in die gevallen niet eenzijdig eisen stellen aan de verduurzaming van de betreffende klant van het syndicaat. Daarvoor is medewerking van het bankensyndicaat vereist.<sup>1067</sup>
641. Kortom, ING kan klanten dus niet dwingen te verduurzamen in overeenstemming met de Reductievorderingen. Klanten hebben ook geen zelfstandige verplichting om in overeenstemming met de Reductievorderingen hun uitstoot te verminderen (zie daarvoor ook hoofdstuk 9 voor klanten binnen de EU; buiten de EU zijn de klanten van ING aan weer andere wettelijke plichten en lokaal klimaatbeleid onderworpen). Als ING's klanten niet verduurzamen in lijn met de Reductievorderingen, kan ING alleen aan de Reductievorderingen voldoen door klanten uit te sluiten, aangezien dat dan nog de enige manier is waarop ING van

---

<sup>1064</sup> Rapport van Oxera van 5 februari 2026 (Productie ING-003A), nr. 1.7.

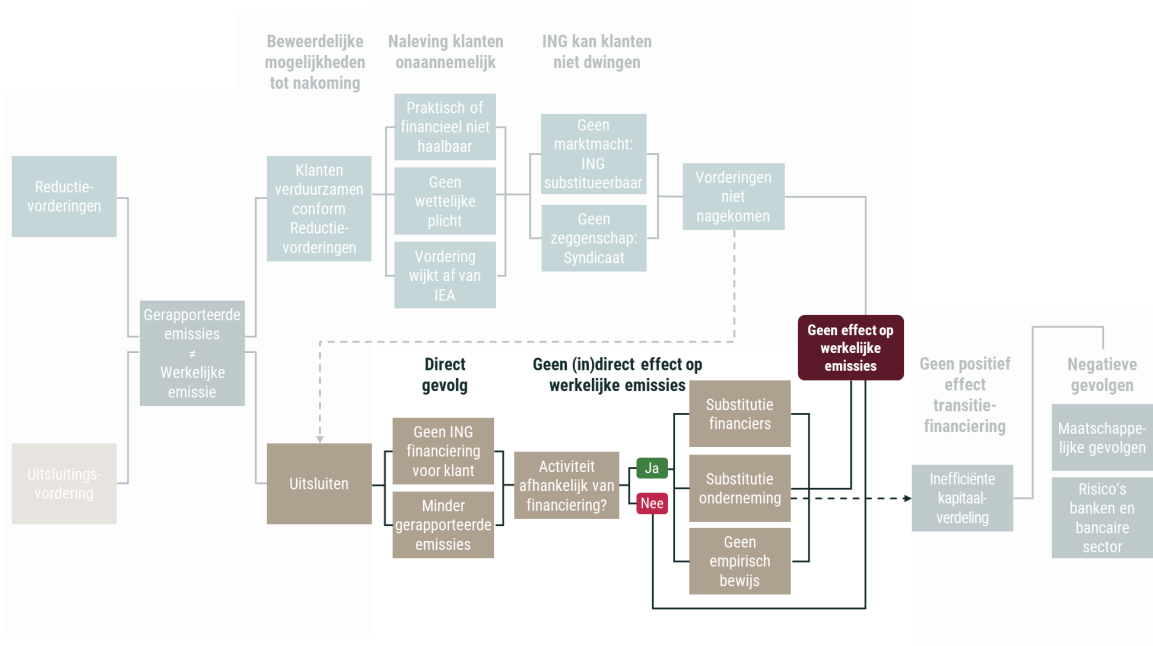
<sup>1065</sup> Zie par. 10.1 hiervoor waarin wordt toegelicht dat de Beweerdelijke Rechtsplichten in de praktijk niet door banken worden uitgevoerd of als rechtsplichten worden herkend.

<sup>1066</sup> Dit is overigens niet anders als de Beweerdelijke Rechtsplichten voor bijvoorbeeld alle Nederlandse banken zouden gelden. Ook dan blijven er voldoende financiers bij wie de onderneming terecht kan.

<sup>1067</sup> De OESO onderkent dit punt ook waar het opmerkt dat de invloed van een bank kan afhangen van "[t]he role the bank has in the transaction, whether it is a leading bank or a member of a larger syndicate" en dat "[a] non-leading bank in a syndicate may have limited leverage over a client independently". Zie OESO Corporate Lending and Securities Underwriting (Productie MD-235), p. 50-51.

de papieren emissies af is.<sup>1068</sup> Ten aanzien van ondernemingen die (indirect) betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten" vordert Milieudefensie hoe dan ook dat ING klanten uitsluit. Milieudefensie's stelling dat "[d]e vereiste emissiereductiedoelen [...] voor ING dus ook geen noodzakelijke krimp [impliceren]" is dus overigens ook onjuist.<sup>1069</sup>

### 11.3 Categorische en rigoureuze uitsluiting leidt niet tot werkelijke emissiereducties, maar tot *paper decarbonisation*



**Figuur 18** Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 3/6)<sup>1070</sup>

642. Banken kunnen nieuwe klanten uitsluiten door geen relatie aan te gaan. Voor bestaande klanten hebben banken grofweg drie mogelijkheden: (i) het laten aflopen van een relatie en afzien van hernieuwing; (ii) de relatie opzeggen; en (iii) de rechten over te dragen aan een andere partij (een en ander uiteraard voor zover rechtens en commercieel mogelijk, en passend binnen het prudentieel kader).

<sup>1068</sup> Ook Milieudefensie stelt dat "[a]ls engagement van ING met een klant niet leidt tot de benodigde klimaatprestaties, [...] ING [kan] besluiten haar relatie met de klant te beëindigen (ook wel "disengagement" genoemd)". Zie Dagvaarding, nr. 1085. Overigens dwingen ook de emissie-intensiteitsdoelstellingen tot uitsluiting. Immers, als ING's klanten hun emissie-intensiteit niet snel genoeg reduceren, kan ING de emissie-intensiteit van haar portfolio alleen reduceren door haar portfolio anders samen te stellen. Dit is niet altijd mogelijk door meer financiering te verstrekken aan ondernemingen met een lage emissie-intensiteit, onder meer omdat: (i) niet in iedere sector ondernemingen zijn met een lagere emissie-intensiteit die voldoende financiering van ING verlangen; en (ii) aanvullende financiering ertoe kan leiden dat ING niet voldoet aan de gevorderde absolute emissiereductie.

<sup>1069</sup> Dagvaarding, nr. 65.

<sup>1070</sup> Figuur 18 wordt ook overgelegd als onderdeel Bijlage 2.

643. Uitsluiting, zoals gevorderd door Milieudefensie, leidt in geen van deze gevallen tot betekenisvolle vermindering van werkelijke uitstoot. Het enige directe gevolg van uitsluiting van financiering door een bank is dat de betreffende onderneming geen financiering krijgt van die betreffende bank (hier ING) en daardoor diens emissies niet als Scope 3, Cat. 15 emissies aan die bank worden gealloceerd. Dit heeft als zodanig geen effect op de werkelijke uitstoot van die klant, zoals uiteengezet in paragraaf 11.1.
644. Milieudefensie heeft ook niet gesteld dat, hoewel niet direct, uitsluiting wel indirect zou leiden tot werkelijke emissiereductie. Een dergelijk effect is ook niet aannemelijk (paragraaf 11.3.1) en vindt geen steun in wetenschap (paragraaf 11.3.2). Ook waarschuwen diverse organisaties ervoor dat uitsluiting alleen leidt tot *paper decarbonisation* (paragraaf 11.3.3).
645. Dat Milieudefensie dit hele aspect negeert in haar Dagvaarding, is opvallend. Het hof Den Haag heeft in de procedure van Milieudefensie tegen Shell immers geoordeeld dat een reductiebevel ten aanzien van Scope 3 niet noodzakelijkerwijs leidt tot een vermindering van werkelijke emissies.<sup>1071</sup> Als een reductiebevel jegens een olie- en gasbedrijf al niet effectief is, is nog minder aannemelijk dat een soortgelijk bevel gericht tegen een bank (die geen emitterend product aanbiedt) wel effectief zou zijn.

### 11.3.1 Indirecte effecten op werkelijke emissies zijn onaannemelijk

646. Milieudefensie rechtvaardigt haar vorderingen onder meer met de stelling dat "[a]ctiviteiten die leiden tot een grootschalige uitstoot van broeikasgassen [...] in veel gevallen financieel-economisch niet haalbaar zouden zijn zonder de financiering van banken."<sup>1072</sup> Volgens Milieudefensie zou bancaire financiering een "*essentiële schakel*" zijn in activiteiten die leiden tot broeikasgasuitstoot.<sup>1073</sup> Daarmee suggereert Milieudefensie dat het beëindigen van bestaande, en het vermijden van nieuwe, zakelijke relaties, door banken uitstoot voorkomt. Dat is onjuist om de volgende vier redenen.
647. Ten eerste is een onderneming niet zonder meer afhankelijk van externe financiering, laat staan van een specifieke bank. Grotere bedrijven in de fossiele sector beschikken vaak over voldoende kapitaal en *cashflow* om emitterende activiteiten zelf te financieren.<sup>1074</sup> In die gevallen staat niet vast dat het

<sup>1071</sup> Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.110.

<sup>1072</sup> Dagvaarding, nr. 556.

<sup>1073</sup> Dagvaarding, nr. 560.

<sup>1074</sup> IEA, 'Who is investing in energy around the world, and who is financing it?', 25 juni 2024 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-282), p. 3: "*In 2022 alone, net income for fossil fuel producers is estimated to have neared USD 4 trillion. Consequently, they have been able to finance investments primarily through retained earnings, while returning cash to shareholders via generous buybacks and record dividends.*"

beëindigen van financiering enige impact heeft op het voortzetten van de emissie-intensieve activiteit.

648. Oxera bevestigt bijvoorbeeld ten aanzien van olie- en gasbedrijven dat zij voldoende financieringsmogelijkheden hebben, waaronder ingehouden winst:

*"The results of our assessment indicate that oil and gas companies have (i) access to credible and attractive internal financing options through retained earnings, (ii) access to multiple external financing channels (including bonds, syndicated loans and equity) between which they can substitute, (iii) access to highly significant pools of liquidity with numerous market participants, even within a specific financing channel, (iv) access to a number of financial intermediaries for underwriting and facilitation services, between which they are able to rotate."*<sup>1075</sup>

649. Ten tweede neemt door het beperken van het aanbod van financiering door één specifieke bank niet de algehele vraag naar financiering af. Bedrijven die financiering behoeven zullen daarom proberen elders financiering te verkrijgen. Zij kunnen daarvoor bij talloze andere Nederlandse of buitenlandse banken en private financiers (*shadow banks*) terecht die de financieringsbehoefte kunnen opvullen.<sup>1076</sup> Het verstrekken van financiering is immers niet verboden. Overigens kunnen banken hierdoor aan de Beweerdelijke Rechtsplichten voldoen door bijvoorbeeld financieringsrelaties over te dragen aan andere financiers (voor zover contractueel en commercieel, en vanuit prudentieel oogpunt mogelijk). Ook in dat geval stopt de financiering niet.

650. Empirisch onderzoek bevestigt dit substitutie-effect bij uitsluiting door banken. Amerikaanse economen onderzochten recentelijk de effecten van gerichte kredietbeperking door banken op bedrijven.<sup>1077</sup> Zij onderzochten een initiatief van het Amerikaanse Ministerie van Justitie uit 2013 (genaamd *Operation Choke Point*) dat een groep banken dwong hun relaties met bedrijven in legale, maar controversiële sectoren (waaronder munitie en vuurwapens, tabak en online gokken) te beperken vanwege een verhoogd risico op fraude door deze bedrijven. De onderzoekers concludeerden dat de meeste van deze bedrijven hun bancaire financieringsbehoefte volledig en tegen vergelijkbare voorwaarden hadden vervangen door krediet van niet-betrokken banken. Van enige meetbare verschuiving in de activiteiten van de betrokken bedrijven was geen sprake:

*"We exploit a regulatory initiative that provides exogenous variation in credit rationing to firms in specific industries. Using supervisory loan-level data, we document that credit rationing does affect banking*

<sup>1075</sup> Rapport van Oxera van 5 februari 2026 (Productie ING-003A), nr. 1.11.

<sup>1076</sup> Zie par. 4.5 en 11.2 hiervoor en Rapport van Oxera van 5 februari 2026 (Productie ING-003A), nr. 1.9-1.11.

<sup>1077</sup> K. Sachdeva e.a., 'Defunding controversial industries: Can targeted credit rationing choke firms?', *Journal of Financial Economics* (172) 2025/104133 ('Sachdeva 2025') (Productie ING-283). De auteurs merken op dat hun onderzoek "contributes to the broader literature examining the role of financial markets and intermediaries in driving environmental and social change." Zie p. 3.

*relationships, with targeted banks reducing lending and terminating relationships with firms in affected industries. However, these firms initiate new relationships with nontargeted banks and manage to obtain loans with similar terms to the ones they had. Indeed, we show that these firms do not experience measurable changes in performance, highlighting that target credit rationing by a subset of banks can be ineffective. Our findings have significant implications for current debates on whether credit rationing to specific industries is effective in promoting change.*"<sup>1078</sup>

651. Ten derde vindt in het onwaarschijnlijke scenario dat een onderneming geen financiering kan verkrijgen, substitutie plaats op het niveau van de onderneming en het aangeboden product. Immers, stel, een onderneming exploiteert een emitterende fabriek en zoekt financiering. Als deze onderneming geen financiering krijgt vanwege de Beweerdelijke Rechtsplichten, ligt het niet voor de hand dat de onderneming de fabriek dan maar stillegt en de onderneming opdoekt. Die onderneming zal de fabriek (of enige andere emitterende activiteit of *asset*) dan aan een andere onderneming verkopen die wel aan externe financiering kan komen of die niet nodig heeft. Dit mechanisme wordt ook wel *asset partitioning* genoemd. De emitterende activiteit zal dan nog steeds worden verricht, maar door een andere onderneming. De emitterende activiteit is immers niet verboden.
652. *Asset partitioning* kan bovendien negatieve klimaateffecten hebben. Economische onderzoeken suggereren dat kopers minder geneigd zullen zijn tot emissiereductie, bijvoorbeeld omdat zij minder bezorgd zijn over klimaatverandering, minder externe druk ervaren of risico's op *stranded assets* anders inschatten.<sup>1079</sup> Op deze manier kan *asset partitioning* ertoe leiden dat werkelijke emissies toenemen. Het IEA en GFANZ waarschuwen voor dit risico.<sup>1080</sup> Het risico van *asset partitioning* geldt overigens ook op het niveau van de bank als die bepaalde financiering niet meer mag verstrekken en dus leningen verkoopt aan financiers die niet gebonden zijn aan de Beweerdelijke Rechtsplichten of klimaat geen onderdeel van hun strategie hebben gemaakt.<sup>1081</sup>
653. Ten vierde gaat Milieudefensie er ten onrechte van uit dat de te beëindigen financiering altijd in verband staat met de betreffende emitterende activiteit. Dat is niet zonder meer het geval. Klanten kunnen algemene bedrijfsfinanciering gebruiken voor uiteenlopende andere activiteiten dan de emitterende activiteiten, zoals het kortstondig financieren van bedrijfsinventaris, lonen, en

<sup>1078</sup> Sachdeva 2025 (Productie ING-283), p. 14. Eén van de betrokken economen – Xu – verklaarde de ineffectiviteit treffend: "If you are trying to stop the water but you turn the taps off in one place only—it's likely not enough. You'll have to turn them off everywhere else, too, which can be costly or infeasible." Zie University of Rochester, 'When Washington tried to starve industries of loans—and failed', 26 september 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-284), p. 4.

<sup>1079</sup> Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A), par. 5.2 en 5.3.

<sup>1080</sup> IEA, *Scaling Up Transition Finance*, 16 oktober 2025 (uittreksel) (Productie ING-285), p. 65; GFANZ, *Measuring Portfolio Alignment*, november 2022 (Productie ING-286), p. vi.

<sup>1081</sup> Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A), par. 5.2.

nevenactiviteiten. De financiering staat dan niet in verband met de emitterende activiteit. Klanten kunnen de betreffende financiering ook reeds hebben gebruikt voor de emitterende activiteit en bezig zijn met aflossen, of de financiering dan wel een deel daarvan gebruiken om op enigerlei wijze te investeren in toekomstige verduurzaming. Het opzeggen van de relatie en het opeisen van de financiering – voor zover al mogelijk – zorgt er dan ook om die reden niet voor dat de uitstoot wordt voorkomen of beëindigd.<sup>1082</sup>

654. Kortom, het is onaannemelijk dat uitsluiting door banken leidt tot minder emitterende activiteiten door de reële economie. Zonder algemeen verbod op emitterende activiteiten en de financiering daarvan vindt immers substitutie plaats op het niveau van de financier en de onderneming zelf. Voor effectieve maatregelen die wel emissiereducties in de reële economie kunnen realiseren is duidelijke regulering met een breed toepassingsbereik nodig. Dat heeft de wetgever dan ook ingevoerd.<sup>1083</sup>

### 11.3.2 Geen empirisch bewijs voor effect op werkelijke emissiereducties

655. Of categorische en rigoureuze uitsluiting van grote groepen objectief bepaalde klanten effectief is, is uiteindelijk een empirische kwestie. Bestaand onderzoek over de effectiviteit van uitsluiting concludeert dat geen empirisch bewijs bestaat dat dergelijke uitsluiting door banken zou leiden tot een beperking of reductie van fysieke uitstoot.
656. Hoogleraren aan *Imperial College London* onderzochten bijvoorbeeld of klimaatbeloften (*commitments*) van banken om hun portfolio's te decarboniseren kredietverlening beïnvloedt, en of dit impact heeft op emissies van ondernemingen in de reële economie. Zij concluderen dat (a) klimaatbeloften weliswaar tot gevolg hebben dat ondernemingen in emissie-intensieve sectoren minder bancaire financiering ontvangen, maar (b) dat geen vermindering van werkelijke uitstoot wordt behaald door deze ondernemingen:

*"Despite firm-level real and financial effects associated with bank commitments for browner firms, we do not find any reduction in carbon emissions over one year, which represent hard data (and choice). Since adjustment of environmental performance may be a slow process, we also analyze whether affected firms change their emissions significantly over the longer horizon of up to 3 years, or whether they at least express their willingness to commit to future emission reduction, using again SBTi commitments as a relevant proxy. Again, we do not find any significant*

<sup>1082</sup> Bijvoorbeeld: als de klant de ontvangen financiering heeft gebruikt om een fabriek te bouwen, zal opzegging van de financieringsrelatie en het terugvorderen van de financiering niet ertoe leiden dat de betreffende klant de fabriek niet meer zal exploiteren. De klant zal eerder de productiecapaciteit verhogen om de lening eerder dan verwacht te kunnen terugbetalen.

<sup>1083</sup> Zie hoofdstuk 9 hiervoor.

*incidence that emissions change in the longer horizon or that firms change the intensity of their commitment efforts.*"<sup>1084</sup>

657. Het *New Climate Institute* concludeerde op basis van literatuuronderzoek naar onder meer de effectiviteit van uitsluiting dat het effect van uitsluiting op werkelijke emissies onzeker is door een gebrek aan empirisch bewijs:

*"While divestment, corporate engagement and positive impact investment may help minimise investment risks and reduce the carbon intensity of the portfolio, the impact and magnitude of these actions on global GHG emissions remains uncertain. Our literature review shows that no systematic appraisal of financial sector's investment commitments' impact on GHG emissions currently exists due to lack of empirical evidence (Heinkel, Kraus and Zechner, 2001; Fama and French, 2007; Gollier and Pouget, 2014; Luo and Balvers, 2017; Kolbel et al., 2019).*"<sup>1085</sup>

658. Ook professor Ringe deelt de observatie dat de effectiviteit van uitsluiting op financieringskosten en vervolgens op werkelijke emissies niet empirisch is bewezen. Volgens professor Ringe laat empirisch bewijs juist zien dat uitsluiting een zwak en mogelijk zelfs contraproductief instrument is:

*"My analysis shows that imposing divestment obligations on banks would likely not be effective in achieving real-world emission reductions. A positive impact on the reduction of real-world emissions is not supported by empirical evidence.*

*In theory, restricting bank finance would raise the cost of capital for 'brown' firms and thereby deter harmful activities. However, economic and empirical evidence shows that this mechanism is weak and, under circumstances, counterproductive, as each link in the assumed causal chain from divestment to net greenhouse gas emission reduction presents significant obstacles and limitations.*"<sup>1086</sup>

659. Zoals professor Ringe beschrijft, ontstaat daarbij het risico dat emissie-intensieve activiteiten juist meer financiering krijgen. Zelfs als men zou aannemen dat geen sprake zou zijn van substitutie, en de financieringskosten voor emissie-intensieve ondernemingen zouden stijgen (wat geen gegeven is<sup>1087</sup>), kan nog steeds niet worden geconcludeerd dat de werkelijke uitstoot van die ondernemingen daalt. Hogere kapitaalkosten voor een onderneming betekenen namelijk ook hogere inkomsten voor de financier. Dit wordt ook wel

<sup>1084</sup> M. Kacperczyk e.a., 'Carbon Emissions and the Bank-Lending Channel', *ECGI Finance Working Paper* (991) 2024 (Productie ING-287), p. 7-8.

<sup>1085</sup> New Climate Institute & Universiteit Utrecht, *Unpacking the financial sector's climate-related investment commitments*, september 2020 (uittreksel) (Productie ING-288), p. 9. Zo ook A. Plantinga e.a., 'The finance perspective on fossil fuel divestment', *Current Opinion in Environmental Sustainability* (66) 2024/101394 (Productie ING-289), p. 3: "Other studies concentrate on the impact on the energy transition or global GHG emissions [...]: these do not show divestment has had any significant effect so far. While disappointing, it is in line with the findings of [eerder onderzoek]."

<sup>1086</sup> Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A), p. 5.

<sup>1087</sup> Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A), p. 38-39.

een *brown premium* genoemd, waarmee financiers dus worden beloond voor het investeren in deze emissie-intensieve activiteiten. Investerings die dan een bepaald risico vertegenwoordigen omdat zij juist hoog-emitterend zijn, bijvoorbeeld investeringen in nieuwe olie- en gasvelden, worden dan aantrekkelijker:

*"At first sight, this would seem to discourage polluting investments: higher costs of capital should make carbon-intensive projects less attractive, pushing firms toward cleaner alternatives. However, both economic theory and empirical studies show that the outcome is more complicated — and may even produce the opposite result.*

*Most importantly, it has been firmly established that, when lending to 'brown' firms becomes more risky (due to the liability/transition risk or because of a divestment order), in other words the cost of capital for brown firms goes up, those projects that still go ahead can become more profitable for investors, not less. Economists describe this as the emergence of a 'brown premium': Investors who are willing to hold carbon-intensive assets require, and are rewarded with, higher expected returns. This premium can persist for a long time, and the financing of brown activities continues through a smaller but more specialised investor base."<sup>1088</sup>*

660. Kortom, empirisch onderzoek ondersteunt niet dat de Beweerdelijke Rechtsplichten positief effect op werkelijke emissies zullen hebben. Sterker nog, onderzoek wijst juist op potentiële negatieve effecten op werkelijke emissies en de bredere klimaattransitie.

### **11.3.3 Categorische en rigoureuze uitsluiting leidt alleen tot *paper decarbonisation* waarvoor juist wordt gewaarschuwd**

661. De hiervoor beschreven reductie van gerapporteerde emissies, zonder vermindering van daadwerkelijke uitstoot, heet *paper decarbonisation*. Gezien hetgeen hiervoor is beschreven, is het begrijpelijk waarom het '*paper*' decarbonisatie wordt genoemd, dat voor die *paper decarbonisation* wordt gewaarschuwd, en dat en waarom het als zeer onwenselijk wordt beschouwd.
662. Zo waarschuwt de OESO, onder verwijzing naar *het Target Setting Protocol* van UNEP, voor *paper decarbonisation* en stelt dat dit kan leiden tot een vertraging van de transitie in emissie-intensieve sectoren:

*"In addition, divesting from assets associated with adverse climate impacts may limit the adverse climate impacts of investors' portfolios without reducing the overall impact on society and the environment, due to purchase of the asset by another investor, or may in fact slow needed transition in high-emitting assets and sectors. There is an important*

<sup>1088</sup> Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A), p. 39. Professor Ringe wijst onder meer op: P. Bolton e.a., 'Do Investors Care About Carbon Risk?', *NBER Working Paper* 2020/26968 (Productie ING-290); en P. Bolton e.a., 'Global Pricing of Carbon-Transition Risk', *Journal of Finance* 2023/78 (Productie ING-291).

*difference between reducing emissions in an investment portfolio and reducing emissions in the real economy [...]."*<sup>1089</sup>

663. Het IEA waarschuwt ook dat kortetermijndoelstellingen financiers kunnen aansporen tot het verstrekken van minder financiering, waardoor de financier weliswaar zijn individuele doelstelling behaalt, maar dit niet leidt tot werkelijke emissiereductie. Daarbij merkt het IEA nadrukkelijk op dat financiering aan bedrijven in ontwikkelingslanden en *hard-to-abate* sectoren juist noodzakelijk is voor werkelijke emissiereductie op de lange termijn en kortetermijndoelstellingen de noodzakelijke kapitaalstroom kan dwarsbomen:

*"While financial institutions' climate goals are important motivations toward decarbonisation, these targets may also have an unintended impact on real-economy emissions reductions. Many large global financial institutions have adopted financed emissions targets, typically calculated by multiplying their share of a borrower's or investee's total outstanding debt and equity by that borrower's or investee's emissions (Figure 3.12). These targets are ideally meant to be met through reductions in a borrower's or investee's real emissions. However, when applied over short timeframes, especially to counterparties in EMDE or hard-to-abate sectors, these targets can incentivise financial institutions to reduce financing volumes rather than engage with corporates or project owners to support emissions reductions over time.*

*While such behaviour may improve an individual institution's metrics, it does not lead to actual reductions in global emissions. In fact, early-stage investments in EMDE or hard-to-abate sectors such as energy efficiency upgrades or clean infrastructure development are often necessary to achieve long-term emissions reductions. A focus on near-term financed emissions reductions can therefore obstruct the flow of capital needed to support credible transition pathways in these sectors."*<sup>1090</sup>

664. Tot slot stelt de *Sustainable Finance Observatory* (voorheen 2DII<sup>1091</sup>), een internationaal erkende organisatie gericht op het mobiliseren van financiering voor de transitie, dat uitsluiting weliswaar leidt tot lagere *gerapporteerde* emissies, maar dat dit niet noodzakelijkerwijs een daling van werkelijke emissies tot gevolg heeft:

*"Current disclosures and alignment approaches do not provide financial institutions with adequate tools to measure real world greenhouse gas (GHG) emissions reductions versus emissions changes simply driven by portfolio reallocation. While divesting from a high emitting company into*

<sup>1089</sup> OESO, *Managing Climate Risks and Impacts Through Due Diligence for Responsible Business Conduct: A Tool for Institutional Investors*, 3 oktober 2023 (uittreksel) (Productie ING-292), p. 33. De OESO verwijst naar UNEP FI, *Target Setting Protocol*, januari 2022 (Productie ING-293).

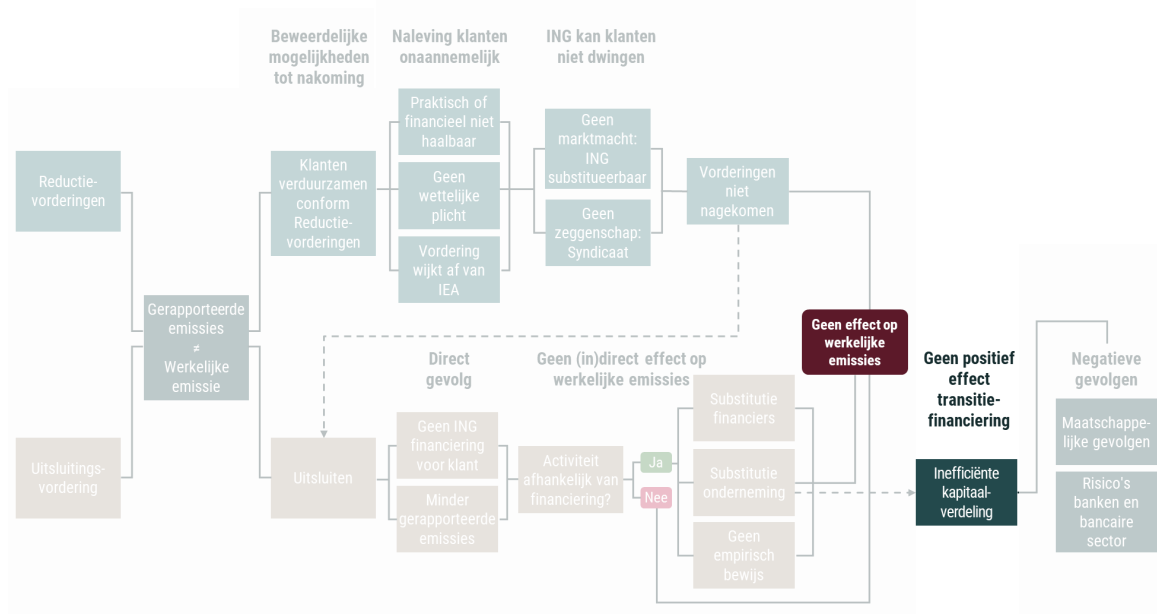
<sup>1090</sup> IEA, *Scaling Up Transition Finance*, 16 oktober 2025 (uittreksel) (Productie ING-285), p. 76.

<sup>1091</sup> 2DII beheerde voorheen het initiatief PACTA. Dat beheer over PACTA is nu overgedragen aan het RMI.

*a low emitting company might lower your portfolio GHG emissions, it doesn't necessarily translate into real world GHG emissions.*<sup>1092</sup>

665. Deze achtergrond en het gebrek aan effectiviteit bij het verminderen van uitstoot verklaart overigens ook waarom voor de aanpak van Milieudefensie consensus ontbreekt, zoals ING in hoofdstuk 10 al uitlegde. Dit verklaart ook waarom beleidsmakers in plaats van reductieverplichtingen op individueel niveau op basis van gerapporteerde emissies, een ander pakket aan maatregelen hebben ontwikkeld (hoofdstuk 9).
666. De Beweerdelijke Rechtsplichten zijn dus niet effectief in het verminderen van werkelijke uitstoot (paragrafen 11.1 tot en met 11.3). De Beweerdelijke Rechtsplichten riskeren echter wel verregaande gevolgen voor de klimaattransitie, de maatschappij, en het financieel stelsel (paragrafen 11.4 tot en met 11.6).

#### 11.4 Beweerdelijke Rechtsplichten beperken een ondersteunende rol van banken in de klimaattransitie



**Figuur 19** Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 4/6)<sup>1093</sup>

667. Milieudefensie suggereert dat een neveneffect van haar vorderingen is dat meer financiering beschikbaar zal komen voor de "duurzame klimaattransitie".<sup>1094</sup> Daarmee bedoelt Milieudefensie vermoedelijk 'duurzamere' ondernemingen of

<sup>1092</sup> Sustainable Finance Observatory, *Tracking Real World Emissions Reductions: The Missing Element in Portfolio Alignment and Net-Zero Target-Setting Approaches*, september 2022 (Productie ING-294), p. 4.

<sup>1093</sup> Figuur 19 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

<sup>1094</sup> Dagvaarding, nr. 588.

groene projecten. De aanname van Milieudefensie is kennelijk dat eenzelfde hoeveelheid geld beschikbaar komt van ING voor andere klanten, als ING niet meer investeert in haar huidige klanten en hun 'emissies'. Die aanname is om meerdere redenen onjuist.

668. Ten eerste beperken de Beweerdelijke Rechtsplichten banken in hun mogelijkheid de klimaattransitie te financieren. Die klimaattransitie vergt kapitaal. Dat kapitaal zal deels bij banken worden opgehaald. Als banken klanten financieren – ook als dat financiering betreft ten behoeve van verduurzaming – dan worden emissies van de klant aan hen gealloceerd. Het is dus te verwachten dat de gerapporteerde emissies van een bank gelijk blijven of zelfs toenemen als de bank klanten financiert in de energietransitie. Dat is juist het geval nu emissie-intensieve activiteiten transitiefinanciering nodig hebben. De Reductievorderingen leggen echter een absoluut plafond op aan de hoeveelheid gerapporteerde emissies en de intensiteit daarvan, en dwingen banken tot het uitsluiten van emissie-intensieve klanten en sectoren die juist financiering nodig hebben voor verduurzaming.
669. Ten tweede geldt dat banken hun klantrelaties kunnen gebruiken om klanten – hoe beperkt de invloed daarvan ook is – op positieve wijze te beïnvloeden.<sup>1095</sup> Als banken zakelijke relaties moeten beëindigen (ofwel op basis van de Uitsluitingsvorderingen of vanwege de te strikte eisen van de Reductievorderingen) of klanten bij voorbaat banken gaan vermijden, verliezen banken de beperkte invloed die zij kunnen hebben en de mogelijkheid tot *engagement* (zie ook paragraaf 10.3.3).
670. Ten derde vergt de transitie een gezond financieel stelsel, waarin banken de mogelijkheid hebben om geld uit de markt op te halen. Gezien de risico's die ING in paragraaf 11.6 hierna bespreekt, is het maar zeer de vraag of ING bij toewijzing van de Beweerdelijke Rechtsplichten nog effectief en tegen goede voorwaarden kapitaal kan ophalen, om vervolgens haar bredere maatschappelijke rol, waaronder het financieren van verduurzaming, kan vervullen.
671. Ten vierde is het geen gegeven dat banken meer financiering zullen verstrekken aan ondernemingen in groene energie en emissiearme ondernemingen als zij andere klanten noodgedwongen moeten uitsluiten. Er zijn namelijk op dit moment nog niet genoeg duurzame investeringsmogelijkheden. Dit geldt zowel voor aandeelhouders van bedrijven in de reële economie als voor banken. Ten aanzien van de bedrijven in de reële economie stelt een werkgroep geleid door DNB en bestaand uit onder meer de AFM, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Klimaat en Groene Groei vast dat er onvoldoende duurzame

---

<sup>1095</sup> Zie par. 11.2 hiervoor.

investeringsopties zijn door een onvoldoende aantrekkelijk risico-rendementsprofiel:

*"De belangrijkste reden waarom er onvoldoende duurzame investeringen zijn, is dat het risico-rendementsprofiel van duurzame investeringen te vaak onvoldoende aantrekkelijk is. De investeringen kennen een te hoog risico, een te laag rendement, of een combinatie van beide. Van de duurzame investeringen die wel financieel aantrekkelijk zijn, zijn er bovendien te weinig."*<sup>1096</sup>

672. Vergelijkbaar concludeert de *European Banking Federation* ten aanzien van dat duurzame projecten vaak een te hoog risico hebben en niet *bankable* zijn door onder meer de beperkte omvang van de projecten en onvoldoende afnameovereenkomsten:

*"If there is too high risk relative to the return, insufficient financial capacity of the borrower to undertake the necessary investments or insufficient cash flows, the projects become non-bankable. Lack of visibility regarding the viability of the project (new technology, no established market, question marks around demand and price) also decreases the bankability. If business risk is perceived to be too high (e.g., lack of established business model, consumer payment capacity or technology), then these businesses cannot be financed without public guarantees, which protect against a proportion of downside risk at an appropriate premium, which does not push the cost of capital too high. [...]"*

*The reason while many projects often fall outside the standard parameters of bankability, can be related to factors such as absence of offtake agreements, limited track records, unproven emerging technologies or intense global competition. Projects are also often not large enough for structured financing."*<sup>1097</sup>

673. Milieudefensie's veronderstelling geeft een fundamentele miskennis weer van wat de klimaattransitie behelst. Ook, en zelfs *juist*, emissie-intensieve ondernemingen moeten verduurzamen. Zolang de maatschappij dat nastreeft en dat de keuze van de wetgever is,<sup>1098</sup> dienen legale emissie-intensieve activiteiten

<sup>1096</sup> Platform voor Duurzame Financiering, *Duurzame financiering: Zijn er belemmeringen vanuit toezicht, financiële regelgeving en overheidsbeleid?*, 25 september 2018 (uittreksel) (Productie ING-295), p. 18. Zo ook DNB, *De financiering van transitie: kansen grijpen voor groen herstel*, 1 februari 2021 (uittreksel) (Productie ING-296), p. 16: "De business case voor klimaatinvesteringen is vaak onaantrekkelijk omdat het rendement te laag is in verhouding tot het risico. De belangrijkste reden hiervoor is dat CO<sub>2</sub>-uitstoot onvoldoende wordt belast (sectie 3.1.1), waardoor duurzame investeringsplannen minder concurrerend zijn dan fossiele alternatieven. Tegelijkertijd heeft de financiering van nieuwe duurzame technologieën een hoog risicokarakter vanwege de lange looptijd en onzekere terugverdiertijd (sectie 3.1.2). Door de onaantrekkelijke business case slaagt de markt er niet in om de maatschappelijk gewenste hoeveelheid klimaatinvesteringen tot stand te brengen. Hierdoor wijkt de marktuitsluiting van klimaatinvesteringen af van het maatschappelijk optimum (Dasgupta, 2021)."; KPMG Voortgangsrapportage 2024 (Productie ING-237), p. 12 "Financiële instellingen geven aan dat de vraag naar duurzame investeringsmogelijkheden groter is dan het beschikbare aanbod [...] wat het samenstellen van goed gespreide portefeuilles met een lage klimaatimpact bemoeilijkt en uitdagend maakt."

<sup>1097</sup> EBF-rapport 2025 (Productie ING-236), p. 28. Zie ook Cardona 2020 (Productie ING-235), p. 8.

<sup>1098</sup> Zoals besproken in hoofdstukken 2 en 9.

die voorzien in maatschappelijke behoeften, toegang te hebben tot kapitaal. Banken kunnen de verduurzaming van deze activiteiten dan ondersteunen door kapitaal beschikbaar te stellen voor verduurzamende maatregelen en investeringen. Zo is bijvoorbeeld geprojecteerd dat EUR 51 miljard nodig zal zijn voor de cementsector en EUR 3,6 biljoen voor de staalsector.<sup>1099</sup> Gelet op de grote hoeveelheid benodigde financieringen, bijvoorbeeld voor verduurzamingen van staalfabrieken, is een rigoureuze (lineaire) reductie van gerapporteerde emissies wenselijk noch realistisch. Milieudefensie doet voorkomen alsof financiering aan emissie-intensieve ondernemingen geen onderdeel kan zijn van de duurzame klimaattransitie. Dat is echter onjuist en druist ook in tegen de Green Deal.<sup>1100</sup>

674. Hierbij komt dat een verschuiving van kapitaal van emissie-intensieve klanten of activiteiten naar 'duurzame' projecten of klanten niet zonder meer wenselijk is. Empirisch onderzoek toont aan dat een dergelijke verschuiving van financiering juist contraproductief werkt in het reduceren van werkelijke emissies. Hoogleraren van *Boston College* en *Yale University* onderzochten hoe de verhoging (respectievelijk verlaging) van kapitaalkosten<sup>1101</sup> voor 'bruine' (respectievelijk 'groene') ondernemingen hun emissies beïnvloedt.<sup>1102</sup> Zij komen tot twee bevindingen:

- (a) een verhoging van kapitaalkosten voor 'bruine' ondernemingen brengt een verhoging – in plaats van een verlaging – van hun uitstoot teweeg, terwijl een verlaging van kapitaalkosten voor groene ondernemingen een minieme positieve impact heeft;<sup>1103</sup> en
- (b) verduurzaming door een groene onderneming heeft een veel kleinere absolute impact op emissies dan verduurzaming door een bruine onderneming, omdat de omvang absolute emissies van een groene onderneming veel kleiner is.<sup>1104</sup>

675. Op basis hiervan concluderen zij dat het wegnemen van financiering voor bruine ondernemingen om deze te verstrekken aan groene ondernemingen contraproductief werkt voor het reduceren van werkelijke emissies:

---

<sup>1099</sup> World Economic Forum, *Net-Zero Industry Tracker - 2024 edition*, december 2024 (uittreksel) (Productie ING-297), p. 82 (staal) en p. 88 (cement).

<sup>1100</sup> Zie hoofdstuk 9 hiervoor.

<sup>1101</sup> Kapitaalkosten zijn de kosten die een bedrijf moet maken om financiering aan te trekken en daarmee een belangrijke variabele voor bedrijven bij het maken van investeringsbeslissing. Hogere kapitaalkosten kunnen overigens ook weer financiering en investeringen in emissie-intensieve activiteiten aanmoedigen. Zie par. 11.3.2 hiervoor.

<sup>1102</sup> Hartzmark e.a. definiëren 'bruine' en 'groene' ondernemingen als ondernemingen met een negatieve respectievelijk positieve milieu-impact. Zie S.M. Hartzmark e.a., 'Counterproductive Sustainable Investing: The Impact Elasticity of Brown and Green Firms', *SSRN Electronic Journal* 2024 ('Hartzmark 2024') (Productie ING-298), p. 1.

<sup>1103</sup> Hartzmark 2024 (Productie ING-298), p. 22-23.

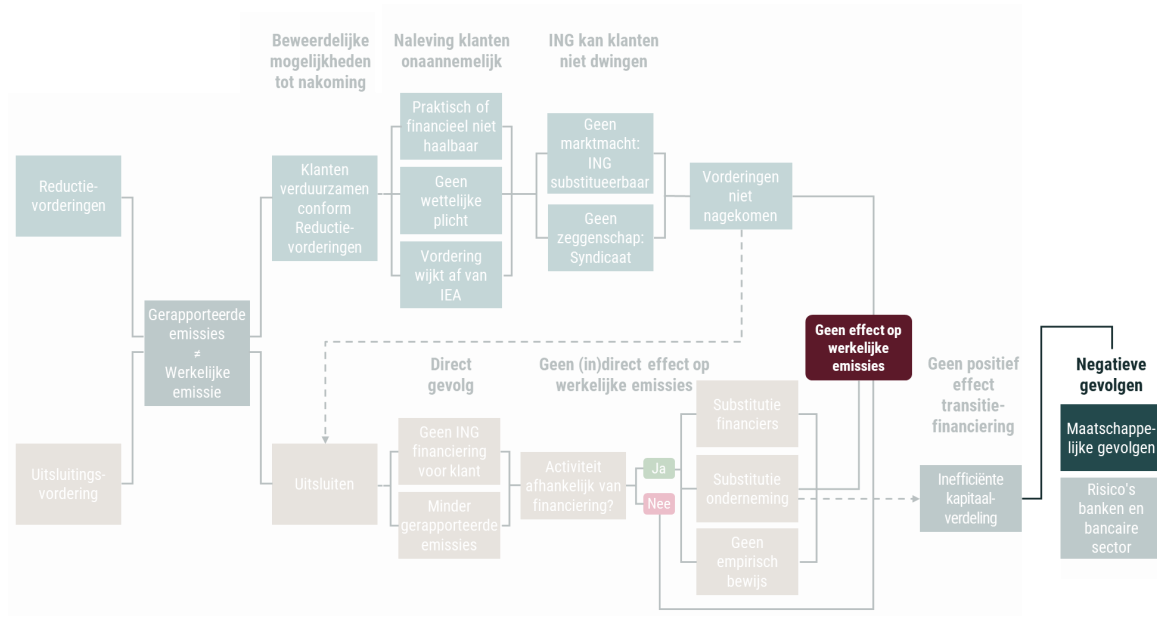
<sup>1104</sup> Hartzmark 2024 (Productie ING-298), p. 3 en 31.

*"We develop a new measure of impact elasticity: the change in a firm's environmental impact due to a change in its cost of capital. We find that reducing green firms' financing costs leads to minimal impact changes, while increasing brown firms' financing costs causes significant negative impact changes. Thus, sustainable investing strategies that shift capital from brown to green firms contain a counterproductive channel that makes brown firms more brown without making green firms more green. A mistaken focus on percentage reductions in emissions rewards already-green firms for trivial reductions in emissions and gives brown firms weak incentives to improve."<sup>1105</sup>*

676. Kortom, het is niet aannemelijk dat toewijzing van de vorderingen een positief effect heeft op de financiering van de klimaattransitie. In plaats daarvan zal aan productie- en gebruikerszijde van fossiele energie een transitie moeten plaatsvinden, waarvoor financiering nodig is.

### 11.5 Gevolgen voor de maatschappij

677. Hiervoor heeft ING laten zien dat de Beweerdelijke Rechtsplichten ineffectief en mogelijk contraproductief zijn ten aanzien van werkelijke emissiereductie, en bovendien banken hinderen bij het ondersteunen van de klimaattransitie. Daarbij komt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten significante risico's creëren voor de maatschappij. Die risico's zijn veelzijdig, verweven en niet precies voorspelbaar waardoor zij ook niet adequaat te mitigeren zijn. ING licht dat toe.



**Figuur 20** Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 5/6)<sup>1106</sup>

<sup>1105</sup> Hartzmark 2024 (Productie ING-298), abstract. Zie ook Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A), p. 52-53.

<sup>1106</sup> Figuur 20 wordt ook overgelegd als onderdeel Bijlage 2.

678. Zoals al eerder in deze CvA opgemerkt, maakt Milieudefensie niet duidelijk op wie haar normen van toepassing zouden zijn.<sup>1107</sup> Het zou willekeurig zijn als de Beweerdelijke Rechtsplichten uitsluitend voor ING gelden en Milieudefensie haalt ook geen omstandigheden aan die zeer ING-specifiek zijn. ING houdt er daarom rekening mee dat Milieudefensie wil dat de Beweerdelijke Rechtsplichten van toepassing zouden zijn op allerhande financiers, waaronder in ieder geval de in Nederland actieve financiële ondernemingen.<sup>1108</sup>
679. Bredere toepassing van de Beweerdelijke Rechtsplichten zou aanzienlijke maatschappelijke gevolgen hebben. Het complexe en verweven bancaire systeem financiert sectoren die verschillende maatschappelijke belangen tegelijk dienen.<sup>1109</sup> Het ligt op de weg van Milieudefensie om indringend rekenschap te geven van de mogelijke gevolgen van haar vorderingen en de proportionaliteit daarvan. Daarbij dient zij ook rekenschap te geven van de systeemrelevante positie van ING, en daar vervolgens gemotiveerd voor uit te leggen waarom die gevolgen geaccepteerd zouden moeten worden omwille van het door haar gestelde belang. Zij heeft dat niet gedaan. Het gaat het bestek van deze CvA te buiten om alle mogelijke gevolgen te bespreken. Bovendien zijn veel gevolgen nu überhaupt niet voorzienbaar. ING bespreekt hierna twee voorbeelden van maatschappelijke gevolgen die zeer voor de hand liggen en dus door Milieudefensie hadden kunnen worden besproken in haar Dagvaarding.

(1) *De Beweerdelijke Rechtsplichten in de 'Electricity and heat'-sector*

680. Onderdeel van de '*Electricity and heat*'-sector zijn ondernemingen die elektriciteit en warmte produceren voor allerlei toepassingen.<sup>1110</sup> De sector draagt bij aan de verwezenlijking van drie belangrijke maatschappelijke belangen: (i) leveringszekerheid; (ii) betaalbaarheid; en (iii) duurzaamheid van energievoorziening. Europeanen ondervonden deze belangen tijdens de energiecrisis van 2021-2023 toen de leveringszekerheid in gevaar kwam en energierekeningen en inflatie enorm stegen. Het was reden voor de EU-wetgever om de energietransitie te versnellen door te investeren in een onafhankelijker productie van hernieuwbare energie en tussentijds de leveringszekerheid en

<sup>1107</sup> Zie par. 7.1.2 hiervoor.

<sup>1108</sup> In de Dagvaarding leidt Milieudefensie in het kader van effectiviteit uit het arrest van het hof in *Shell/Milieudefensie* af dat "*alle (grote) ondernemingen een zorgvuldigheidsverplichting hebben om tot uitstootreductie over te gaan*". Volgens Milieudefensie houdt die verplichting in dat niet alleen ING gehouden is tot het nemen van adequate klimaatmaatregelen, maar dat "*die actie ook van andere banken en hun klanten verwacht mag worden*." Zie Dagvaarding, nr. 1161. Zie ook hoofdstuk 8 waarin ING bespreekt dat de normen van Milieudefensie pseudowetgeving en, in haar eigen woorden "*nieuwe normen*" betreffen en par. 13.2.3 waarin wordt besproken dat Milieudefensie brede precedentwerking nastreeft.

<sup>1109</sup> Zie over die rol par. 4.1 hiervoor.

<sup>1110</sup> De definitie van het IEA van de '*Power generation*'-sector is als volgt: "*electricity generation and heat production from all sources of electricity, including electricity-only power plants, heat plants, and co-generation (i.e. combined heat and power) plants*." Zie IEA WEO2024 (Productie ING-167), p. 367.

betaalbaarheid via de aanvoer van onder meer LNG (vloeibaar gas) te blijven waarborgen.<sup>1111</sup>

681. De EU-wetgever heeft daarom in 2023 als doel gesteld dat in 2030 (i) emissies die onder EU ETS vallen, waaronder de '*Electricity and heat*'-sector, met 62% zijn verminderd ten opzichte van 2005;<sup>1112</sup> en (ii) 42,5-45% van de in de EU gebruikte energie uit hernieuwbare bronnen wordt opgewekt.<sup>1113</sup> Voor de Nederlandse elektriciteitssector geldt hiermee omgerekend een beoogde emissiereductie van 57,65% in 2030 ten opzichte van 2022.<sup>1114</sup> Dit zijn ambitieuze doelstellingen waarmee de EU voorop loopt. Een IEA-analyse van het huidige en in ontwikkeling zijnde overheidsbeleid in de OESO-landen laat immers zien dat de CO<sub>2</sub>-emissies van de '*Electricity and heat*'-sector in deze landen naar verwachting met 47,53% zullen zijn gereduceerd in 2030 ten opzichte van 2022.<sup>1115</sup>
682. In afwijking van het EU-beleid, en uit de pas lopend met percentages die in de OESO-landen worden nagestreefd, stellen de Beweerdelijke Rechtsplichten dat deze sector een absolute reductie van 71,5% moet hebben bewerkstelligd in 2030. Mede gelet op de genoemde IEA-analyse en de overheidsdoelstellingen, is het (zeer) onwaarschijnlijk dat ondernemingen in deze sector in 2030 gemiddeld een emissiereductie van 71,5% zullen hebben gerealiseerd.
683. Om toch aan de Beweerdelijke Rechtsplichten te voldoen, zullen banken deze klanten dus moeten uitsluiten (zie paragraaf 11.2). Dit betekent in de praktijk dat de Beweerdelijke Rechtsplichten voorschrijven dat dergelijke ondernemingen geen financiering dienen te krijgen, zelfs als deze klanten in de pas lopen met EU- en Nederlandse reductiedoelen. De transitie van deze sector is daar allereerst niet bij gebaat nu deze sector juist financiering nodig heeft om meer hernieuwbare energie te kunnen produceren via bijvoorbeeld nieuwe windparken, zoals ook toegelicht in paragraaf 11.4.
684. Daarnaast creëren de Beweerdelijke Rechtsplichten een risico voor de leveringszekerheid en betaalbaarheid van energie. Waar de EC vaststelt dat uit gas geproduceerde elektriciteit onder voorwaarden nog nodig is om voldoende

<sup>1111</sup> REPowerEU Plan (Productie ING-024), p. 1. Zie ook het Voorstel voor een Verordening inzake de uitfasering van de invoer van Russisch aardgas en de verbetering van de monitoring van potentiële energieafhankelijkheid, en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1938, COM(2025) 828 final (uittreksel) (Productie ING-299), overweging 11.

<sup>1112</sup> Zie par. 2.4. Zie overweging 39 Richtlijn (EU) 2023/959 van 10 mei 2023. Dit is een aanscherping van het gestelde doel van 43%.

<sup>1113</sup> Art. 3 lid 1 RED III.

<sup>1114</sup> Dit blijkt uit Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 32 813, nr. 1307 (Klimaatnota 2023) (uittreksel) (Productie ING-300), p. 16. De CO<sub>2</sub>(e)-emissies van de Nederlandse elektriciteitssectoren waren in 2022 30,7 Mt CO<sub>2</sub>(e). De indicatieve restemissies in 2030 zijn 13 Mt CO<sub>2</sub>(e). Dat is een afname van 57,65%.

<sup>1115</sup> Uit de Extended Data-set bij het IEA, *World Energy Outlook 2023* (2023) blijkt dat CO<sub>2</sub>-emissies van '*Electricity and heat*' in 2022 3.842 Mt CO<sub>2</sub> zijn. In het '*Stated Policies*'-scenario zijn de CO<sub>2</sub>-emissies van de OESO-landen in 2030 2.016 Mt CO<sub>2</sub>. Dat is een afname van 47,53%.

reserve- en transitiecapaciteit te behouden, zullen banken dit niet meer kunnen financieren bij bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten.<sup>1116</sup>

(2) *De Beweerdelijke Rechtsplichten in de Nederlandse woningsector*

685. De Nederlandse overheid streeft voor de Nederlandse woningsector ('*Residential Real Estate*') naar voldoende (i) beschikbare; (ii) betaalbare; en (iii) kwalitatieve woningen, waarbij duurzaamheid onder kwaliteit wordt geschaard.<sup>1117</sup> Anno 2024 had het nationale woningtekort een omvang van 401.000 woningen.<sup>1118</sup> De beschikbare woningen zijn voor veel particulieren onbetaalbaar. Daarbij komt dat 21,3% van de Nederlandse woningen een onzuinig energielabel van D of lager heeft.<sup>1119</sup>
686. Binnen deze sector spelen banken via hypotheekleningen een essentiële rol. Eind 2024 hadden Nederlandse banken EUR 591 miljard aan Nederlandse hypotheekleningen op hun balans. Ongeveer 69% van de Nederlandse hypotheekschuld staat bij banken.<sup>1120</sup> Daarmee financieren zij miljoenen woningen.<sup>1121</sup>
687. De EU-wetgever heeft in 2024 in de EPBD IV vastgesteld dat het gemiddelde primaire energieverbruik van woningen in 2030 met minstens 16% moet zijn afgenomen ten opzichte van 2020.<sup>1122</sup> Tenminste 55% van deze afname moet worden bereikt door renovatie van de 43% meest energie-onzuinige woningen.<sup>1123</sup> Hypotheekverstrekkers zijn verplicht bepaalde leningen op niet-discriminerende wijze en op ruime schaal te verstrekken ter bevordering van de energie-efficiëntie van gebouwen.<sup>1124</sup>

<sup>1116</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1214. De EC stelde technische screeningcriteria vast om te bepalen of onder meer elektriciteit opgewekt uit gas als een economische activiteit kwalificeert die substantieel bijdraagt aan de mitigatie van klimaatverandering en of de economische activiteit niet ernstig afbreuk doet aan bepaalde milieudoelstellingen. Zie nr. 4.29 in Bijlage I van de Gedelegeerde Verordening 2021/2139 (zoals aangepast door Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1214). Het Gerecht van de EU heeft een bezwaar van Oostenrijk tegen de Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1214 verworpen, wat het belang van energiezekerheid onderstreept. Zie Gerecht EU 10 september 2025, T-625/22, ECLI:EU:T:2025:869 (*Oostenrijk/EC*), r.o. 513-514.

<sup>1117</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32 847, nr. 878 (Nationale Woon- en Bouwagenda) (uittreksel) (Productie ING-301), p. 21-22.

<sup>1118</sup> Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Hoe wordt het woningtekort berekend?', 12 augustus 2024 (Productie ING-302).

<sup>1119</sup> Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 'Dashboard - Energielabels' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-303).

<sup>1120</sup> DNB, 'Size and breakdown of the mortgage market' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-304), p. 2.

<sup>1121</sup> In Nederland zijn er 4,5 miljoen koopwoningen. Ongeveer 61% van de huishoudens heeft een hypotheek. Dat zijn dus 2,745 miljoen hypotheekleningen. Zie Nederlandse Vereniging van Banken, 'Bank in beeld' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-305), p. 2.

<sup>1122</sup> Art. 9 lid 2(a) EPBD IV.

<sup>1123</sup> Art. 9 lid 2 EPBD IV.

<sup>1124</sup> Art. 17 lid 1 en lid 11 EPBD IV.

688. In 2022 waren in Nederland de emissies van de 'gebouwde omgeving'-sector 19,8 Mt CO<sub>2</sub>-eq.<sup>1125</sup> Het Ministerie van Klimaat en Groene Groei raamt op basis van momenteel vastgesteld en voorgenomen beleid een uitstoot in 2030 van ongeveer 15,5 Mton CO<sub>2</sub>-eq terwijl het streeft naar 13,2 Mt CO<sub>2</sub>-eq.<sup>1126</sup> De verwachte 15,5 Mton CO<sub>2</sub>-eq in 2030 zou een reductie van 27,7% betekenen en de beoogde 13,2 Mton CO<sub>2</sub>-eq een reductie van 33,3% ten opzichte van 2022. Het kabinet acht het doel "*alleen haalbaar als al het voorgenomen en geagendeerd beleid uitgevoerd wordt en ook externe factoren zoals het weer meezitten*".<sup>1127</sup> Het Planbureau voor de Leefomgeving acht de kans dat het sectorale 2030-doel gehaald wordt op "*circa 10 procent*".<sup>1128</sup> In afwijking van EU- en Nederlands beleid stellen de Beweerdelijke Rechtsplichten dat de *Residential Real Estate*-sector in 2030 een nog veel hogere absolute reductie moet behalen: 40,5% ten opzichte van 2022.
689. Aannemende dat Nederlandse woningen niet veel sneller zullen verduurzamen dan de wettelijke doelstellingen, kan ING en kunnen banken enkel voldoen aan de Beweerdelijke Rechtsplichten door hypothecaire leningen af te stoten. Om zo min mogelijk hypotheek af te stoten en de vereiste 40,5% reductie te bereiken in 2030, zullen banken de delen van hun portefeuille moeten afstoten met de hoogste absolute emissies en de hoogste emissie-intensiteit, en dus vermoedelijk met de laagste energielabels (D/E/F/G). Dit terwijl het EU-klimaatbeleid juist gebaseerd is op het idee dat energie-onzuinige woningen geholpen moeten worden in plaats van afgestoten.<sup>1129</sup> Naast het gedwongen afstoten van hypothecaire leningen, zouden banken in beginsel ook geen nieuwe hypotheek kunnen verstekken, laat staan voor energie-onzuinige woningen. Dat gaat immers gepaard met meer gerapporteerde emissies.
690. Het uitsluiten van grote groepen klanten met een hypothecaire lening is dus de manier voor een bank om aan Milieudefensie's eisen te voldoen. Het is echter op geen enkele manier batig aan werkelijke verduurzaming van woningen, laat staan een oplossing voor de huidige problemen in de woningsector. Het afstoten van hypotheek leidt immers tot ofwel (i) het doorverkopen van de lening aan een partij voor wie de Beweerdelijke Rechtsplichten niet gelden; ofwel (ii) het beëindigen van hypotheekovereenkomsten met Nederlandse woningbezitters.
691. In paragraaf 11.3 is toegelicht dat optie (i) niet tot werkelijke emissiereductie leidt en zelfs averechte effecten kan hebben, bijvoorbeeld als klanten dan

<sup>1125</sup> Zie Emissieregistratie, 'Broeikasgassen' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-306), p. 2. Dat is de directe uitstoot van zowel woningen als het merendeel van de overige gebouwen die niet voor wonen bestemd zijn. De uitstoot van elektriciteitsopwekking valt daar bijvoorbeeld buiten (die telt mee bij de sector elektriciteit).

<sup>1126</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 33 043, nr. 119 (Klimaat- en Energienota 2025) (uittreksel) (Productie ING-083), p. 17. De raming kent een bandbreedte van 12,5 – 18,2 Mton CO<sub>2</sub>-eq.

<sup>1127</sup> Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035 (Productie ING-084), p. 39.

<sup>1128</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2025/26*, 33 043, nr. 119 (Klimaat- en Energieverkenning 2025) (uittreksel) (Productie ING-307), p. 60.

<sup>1129</sup> Zie ook par. 9.2.1 en de bespreking van de EPBD IV daarin.

aangewezen zijn op banken die in mindere mate dan ING bereid zijn verduurzaming te ondersteunen. Woningeigenaren hebben bovendien vaak niet alleen een hypothecaire lening bij een (Nederlandse) bank, maar daar ook een betaalrekening, naast eventuele andere diensten die zij bij de betreffende bank afnemen.

692. Optie (ii) is evident onwenselijk en onrealistisch aangezien dit grote gevolgen heeft voor de waardering van woningen en daardoor honderdduizenden huiseigenaren in (mogelijk zelfs acute) financiële problemen zouden geraken, zonder dat hun woning verduurzaamt. Milieudefensie legt niet uit waarom zij meent dat dergelijke gevolgen van haar vorderingen ten aanzien van *residential real estate* ofwel niet bestaan (als zij meent dat hier voldoende mogelijkheid is voor woningeigenaren om probleemloos over te stappen en dit geen prijseffecten zal hebben), ofwel dat deze gevolgen in de woningmarkt moeten worden geduld en de maatschappij deze gevolgen zou moeten dragen, en waarom dat past binnen een *just and orderly transition*. Dat staat nog los van de vraag of de betreffende bank het contractuele recht heeft om de hypotheekovereenkomsten te beëindigen.
693. In beide gevallen is bovendien aanzienlijk minder kapitaal beschikbaar voor emissie-intensieve woningen. Eigenaren van dergelijke woningen, relatief vaak woningen van lagere waarde, en dus ook relatief vaak woningen van mensen met relatief lagere inkomens, hebben dan onvoldoende mogelijkheid te verduurzamen en blijven gebonden aan hoge energierekeningen.<sup>1130</sup>
694. Van een dergelijk gebrek aan kapitaal is vervolgens ook een drukkende invloed op de vraag naar dergelijke woningen te duchten. Het doet de vraag naar minder emitterende of emissie-intensieve woningen juist toenemen. Dit zal ook gevolgen hebben voor de waardering van woningen en het waardeverschil tussen woningen met hoge en lage emissies. Dit heeft dan (wellicht zelfs schok)effecten op het vermogen van woningeigenaren. Hoe dit vervolgens uitwerkt op, onder andere, de risicobeheersing van banken, koopkracht en sociale mobiliteit, zal bovendien ook de vraag zijn.
695. De Beweerdelijke Rechtsplichten brengen dus economische risico's met zich, die nog niet in volle omvang en detail te voorspellen zijn, en die daarom ook niet goed – en zeker niet op voorhand – te beheersen en corrigeren zijn. Dat dergelijke risico's uitgesloten zijn, is hoe dan ook niet juist. Van Milieudefensie had daarom verwacht mogen worden dat zij dergelijke risico's en gevolgen in

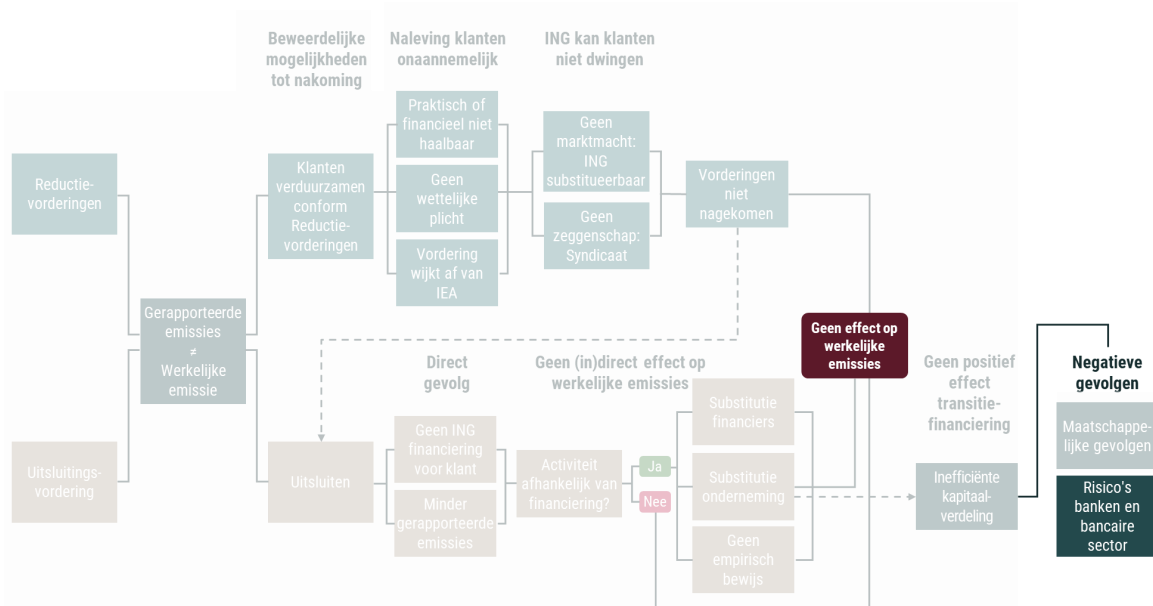
---

<sup>1130</sup> Uit onderzoek van DNB blijkt dat 20% van de huishoudens een woning met een gemiddeld tot een zeer hoog energieverbruik (label D-G) heeft. Zij hebben gemiddeld een lager inkomen dan de huishoudens met duurzamere huizen. Het onderzoek vindt echter geen relatie met inkomen als alleen wordt gekeken naar de minst zuinige woningen (label F-G). Zie DNB, *Van crisis naar kans: verduurzaming van woningen na de energiecrisis*, 22 april 2024 (uittreksel) (Productie ING-308), p. 12.

kaart zou brengen en de rechtbank en haar achterban hierover zou informeren (zie ook paragraaf 13.1).

696. Kortom, op basis van twee voorbeelden is evident en voorzienbaar dat de Beweerdelijke Rechtsplichten onwenselijke, significante, uitwerkingen hebben in de reële economie en in onze maatschappij. Als er al enig effect zou zijn van de Beweerdelijke Rechtsplichten op de werkelijke uitstoot, dan valt op voorhand niet vast te stellen dat dat effect opweegt tegen de negatieve gevolgen die uitvoering van de Beweerdelijke Rechtsplichten ook veroorzaken. In tegendeel, de twee voorbeelden laten al zien dat het, enkel eventuele, effect op werkelijke uitstoot in geen enkele verhouding staat en opweegt tegen wat het teweeg brengt in de maatschappij.

### 11.6 Risico's voor banken en de bancaire sector



**Figuur 21** Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 6/6)<sup>1131</sup>

697. Een volgende categorie onwenselijke gevolgen van de Beweerdelijke Rechtsplichten zijn de risico's die zij vormen voor banken en het bredere financiële stelsel, en via die weg de economie. ING neemt ook hier aan dat Milieudefensie meent dat de Beweerdelijke Rechtsplichten voor allerlei financiële instellingen gelden.<sup>1132</sup> Ook als de normen enkel op ING van toepassing zouden zijn, geldt dat dit, gezien ING's positie als GSIB, eveneens risico's heeft voor andere banken en het financiële stelsel.<sup>1133</sup> Milieudefensie volstaat met de stelling dat ING ook na toewijzing van haar vorderingen

<sup>1131</sup> Figuur 21 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

<sup>1132</sup> Zie ook par. 11.5 hiervoor.

<sup>1133</sup> Zie ook Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026 (Productie ING-002A), par. 5.2 en 5.3.

beleidsvrijheid zou toekomen.<sup>1134</sup> Naast dat die stelling onjuist is, is dat een ontoereikende bespreking van de gevolgen van haar vorderingen.

698. De Beweerdelijke Rechtsplichten hebben negatieve gevolgen voor de financiële positie van individuele banken (paragraaf 11.6.1) en het financieel stelsel (paragraaf 11.6.2).
699. Ook hier geldt dat de exacte financiële gevolgen voor een bank en (de stabiliteit van) het financiële stelsel vanzelfsprekend niet op voorhand te voorspellen zijn, zeker niet in het beperkte partijdebat in een gerechtelijke procedure. Echter, reeds het bestaan van de *kans* op ingrijpende gevolgen laat zien dat niet lichtzinnig vergaande verplichtingen aan banken kunnen worden opgelegd.
700. De mate waarin de hierna beschreven risico's zich kunnen en zullen voordoen, is dus onzeker. Om te beginnen is niet zeker welke transitiepaden markten en sectoren zullen bewandelen in de verschillende landen waarin een bank actief is. Als ING wordt gedwongen in lijn met, bijvoorbeeld, het IEA NZE scenario haar papieren emissies omlaag te brengen, terwijl de reële economie dat klimaatscenario niet volgt, ontstaan aanvullende risico's. ING sluit niet uit dat de te verwachten gevolgen en hun waarschijnlijkheid groter worden, naar mate het verschil tussen vermindering van uitstoot in de reële economie enerzijds, en reductie van papieren emissies anderzijds ook groter wordt.

#### **11.6.1 De Beweerdelijke Rechtsplichten riskeren negatieve gevolgen voor de financiële positie van banken**

701. Voor de stabiliteit van een bank is een gezonde financiële positie vereist. Dit ziet onder meer op het bedrijfsmodel, risicoprofiel, en de kapitaal- en liquiditeitspositie.<sup>1135</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten hebben een negatief effect op deze elementen.
- (a) **Bestendigheid bedrijfsmodel.** De Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen gevolgen hebben voor de bestendigheid van het bedrijfsmodel. De beperkingen die zij stellen, kunnen banken bijvoorbeeld belemmeren bij het maken van adequate risico- en rendementsafwegingen bij kapitaalallocatiebeslissingen. Het kan niet worden uitgesloten dat daardoor ongewenste gevolgen ontstaan voor de bestendigheid van het bedrijfsmodel van individuele banken. Ook de minister van Financiën heeft hier in 2025 op gewezen, zoals in paragraaf 9.1.3 hiervoor besproken.

---

<sup>1134</sup> Zie bijvoorbeeld Dagvaarding, nr. 1080 e.v.

<sup>1135</sup> Zie ook Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026 (Productie ING-002A), par. 3.2 voor een bespreking van de achtergrond van deze prudentiële regels.

- (b) **Kapitaal.** Uitvoering van de Beweerdelijke Rechtsplichten kan ook de kapitaalpositie van banken aantasten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als (i) een verlies moet worden geboekt op de waarde van activa;<sup>1136</sup> (ii) de winstgevendheid structureel vermindert;<sup>1137</sup> of (iii) minder gemakkelijk eigen vermogen kan worden aangetrokken op de kapitaalmarkten:<sup>1138</sup>
- (i) als een bank wordt gedwongen categorisch emissie-intensieve delen van het portfolio te verkopen, dan moet er mee rekening worden gehouden dat activa worden verkocht tegen een lagere waarde dan de boekwaarde. Dat effect wordt versterkt als die gedwongen verkoop ook nog eens op zeer korte termijn (bijvoorbeeld binnen drie of twaalf maanden) moet plaatsvinden. Er is dan sprake van een zogeheten '*fire sale*'. Dit raakt de kapitaalpositie van de bank, omdat een verlies moet worden geboekt;
  - (ii) het risico- en rendementsprofiel van 'groene' portfolio's kan verslechteren als de bank wordt beperkt in het maken van zuivere risico- en rendementsafwegingen bij kapitaalallocatiebeslissingen. Als de bank, doordat het aan de Beweerdelijke Rechtsplichten moet voldoen, geen vrijheid meer heeft om bijvoorbeeld een andere verdeling in haar portfolio na te streven tussen sectoren, dan kan dit het risicoprofiel aantasten. Zie daartoe hetgeen is opgemerkt in paragraaf 9.3.1. Een verslechtering van het risico- en rendementsprofiel kan vervolgens de mogelijkheden voor banken om zelf kapitaal te genereren (door winst te maken) onder druk zetten; en
  - (iii) als twijfels ontstaan over de bestendigheid van het bedrijfsmodel van een bank, dan wordt het moeilijker voor de bank om kapitaal aan te trekken. Voor de uitgifte van kapitaalinstrumenten is essentieel dat geen twijfels bestaan over de bestendigheid van het bedrijfsmodel van de bank. Als ING aan de Beweerdelijke Rechtsplichten wordt gehouden, dan is niet uit te sluiten dat dit impact zal hebben op hoe de markt de risico's van ING inschat en dus de bereidheid in de markt om kapitaal aan ING te verschaffen. Zoals toegelicht in paragraaf 11.4 maakt dit ook dat

<sup>1136</sup> Dergelijke verliezen aan de activazijde van de balans gaan immers in principe ten laste van het eigen vermogen aan de passivazijde.

<sup>1137</sup> Geboekte winsten zorgen immers voor een toename van het eigen vermogen van een bank en dragen zodoende bij aan het in stand houden van de eigenvermogensvereisten voor banken.

<sup>1138</sup> Dit kan immers betekenen dat een bank niet – door uitgifte van kapitaalinstrumenten – de kapitaalpositie (preventief) kan versterken.

ING dan geen betekenisvolle rol kan vervullen in het ondersteunen van haar klanten in de klimaattransitie.

- (c) **Liquiditeit.** Zoals hiervoor onder (b)(ii) uitgelegd, behelzen de Beweerdelijke Rechtsplichten allerhande beperkingen. Dit zijn ook beperkingen aan het soort activa waarin banken kunnen investeren. Het is niet ondenkbaar dat ING geheel uit sectoren moet stappen als de sectoren niet verduurzamen in lijn met de vorderingen van Milieudefensie. Die vorderingen zouden ING immers verplichten reducties in absolute zin en op basis van emissie-intensiteit te behalen. Als een bepaalde sector niet *kan* verduurzamen in lijn met hetgeen Milieudefensie vordert, dan kan ING in het geheel geen klanten meer financieren in die sector omdat geen enkele klant dan de emissie-intensiteit die Milieudefensie eist, kan leveren. Dit heeft weer invloed op de mate waarin de bank liquide activa kan houden en diens financieringsmix.
- (d) **Risicoprofiel.** Verschillende onderzoeken laten zien dat er een gebrek is aan financierbare 'groene' projecten met een toereikend risico-rendementsprofiel.<sup>1139</sup> Het kan niet worden uitgesloten dat een verplichting om niettemin in deze relatief beperkte groep activa te investeren, kan leiden tot enerzijds verhoogde concentraties in het portfolio, bijvoorbeeld op ondernemingen die afhankelijk zijn van dezelfde nieuwe technologie, en anderzijds minder mogelijkheden tot diversificatie. Het kan ook leiden tot een hoger risicoprofiel van Nederlandse banken, omdat zij moeten investeren in activa waarvan het risico- en rendementsprofiel nog onzeker is.

702. Kortom, het opleggen van de Beweerdelijke Rechtsplichten kan negatieve gevolgen hebben voor de individuele bank op wie zij van toepassing zijn. De ernst daarvan hangt onder meer af van de mate waarin de bank in kwestie uit de pas gaat lopen met de reële economie. Een bank moet, zoals al veelvuldig aan bod gekomen in deze CvA, haar risico's adequaat beheersen, waaronder ook valt het hanteren en een voldoende risicospreiding. Als de bank een geheel ander transitiepad volgt (en dus bijvoorbeeld ook een andere snelheid of methode of verdeling van verduurzaming binnen sectoren) dan de reële economie, dan zijn de gevolgen zoals hiervoor beschreven niet uit te sluiten. Een bank kan dus hoe dan ook geen verplichtingen opgelegd krijgen in isolatie, en in strijd met regulering die van toepassing is op de reële economie.

---

<sup>1139</sup> Zie ook nr. 671-672 en par. 9.3 hiervoor voor verdere verwijzingen.

### 11.6.2 De Beweerdelijke Rechtsplichten riskeren negatieve gevolgen voor het financieel stelsel

703. Milieudefensie heeft terecht gewezen op de mogelijke gevolgen van klimaatverandering voor het financieel systeem.<sup>1140</sup> Het tegengaan van klimaatverandering helpt inderdaad bij het mitigeren van risico's voor banken en het financieel systeem. Er zijn echter ook andere oorzaken voor het ontstaan van risico's voor het financieel systeem. Milieudefensie gaat voorbij aan verschillende systeemrisico's die de Beweerdelijke Rechtsplichten juist creëren.
704. Zoals toegelicht in paragraaf 11.2 leiden de Beweerdelijke Rechtsplichten tot een categorische en rigoureuze uitsluiting van klanten. Dit wordt bijvoorbeeld bereikt door klanten of delen van portfolio's af te stoten. Milieudefensie's Beweerdelijke Rechtsplichten riskeren grootschalige afstotingen van activa in koolstof-intensieve sectoren (*brown runs*) door diverse partijen in de financiële sector. Dit vergroot het risico op *fire sales*. De Beweerdelijke Rechtsplichten kunnen ook leiden tot een overwaardering van 'groene' investeringen (*green bubbles*). Immers, als veel banken aan de Beweerdelijke Rechtsplichten moeten voldoen, dan zal de 'vraag' vanuit de bancaire sector naar 'groene' investeringen sterk toenemen. Banken moeten het geld van hun depositohouders immers wel investeren. De 'groene' assets worden dan, door de toegenomen vraag, aantrekkelijker. Dit kan de waardering van die 'groene' assets artificieel opdrijven. De waarde van de onderliggende assets is dan immers niet gestegen. Deze overwaardering zal, als zij op grote schaal plaatsvindt, leiden tot een *green bubble*. Als de bubbel barst, zullen marktdeelnemers significante verliezen moeten boeken. Hier wordt ook voor gewaarschuwd door wetenschappers:

*"Seen in this light, the risks to financial stability linked to the transition are two-sided. One side is what has attracted attention so far – exposures to overvalued "brown" assets, which should lose their value (become "stranded") as the transition proceeds. The concern here is that investors either sleepwalk into "brown vortices" or act rashly, generating disorderly "brown runs" (eg Delis et al, 2018). But there is also another side, which has received far less attention and is more similar to the familiar boom-bust pattern. This relates to exposures to either overvalued "green" assets or to assets that purport to be green; a "green bubble", for short (Carstens, 2021, Aramonte and Zabai, 2021, Cochrane, 2021 and Tett and Mundy, 2022). The first side reflects an underestimation of the scope and speed of the transition; the second an overestimation.*

*The risk of a green bubble is material. In principle, private investors and lenders more generally have a clear incentive to ride bubbles, lured in by self-reinforcing returns. In some respects, policy and social pressures heighten the danger. With government measures in the real economy having so far fallen short of CO2 commitments, the official sector has strongly encouraged green investments. Partly as a result, it is likely that*

<sup>1140</sup> Dagvaarding, nrs. 62, 427, 838 en 839.

*private agents will expect some form of public support in case things go wrong – a kind of "government put". Social pressures, in turn, can reinforce emulation, or herding, further boosting the demand for green assets, even when the bubble is recognised as such. The bursting of a green bubble would not only carry direct social costs but could also undermine the credibility of the transition process itself.*"<sup>1141</sup>

705. Het opleggen van de Beweerdelijke Rechtsplichten aan meerdere banken kan ook leiden tot schokeffecten. Onverwachte wijzigingen van het juridisch kader met betrekking tot de klimaattransitie, bijvoorbeeld door rechterlijke uitspraken,<sup>1142</sup> worden beschouwd als een bron van transitierisico die kunnen leiden tot systeemrisico's binnen de financiële sector.<sup>1143</sup> Diverse studies wijzen erop dat de kans op systeemrisico's toeneemt als een gecoördineerde beleidsaanpak wordt doorkruist.<sup>1144</sup> Hetgeen Milieudefensie met haar rechtszaken wil bereiken (het abrupt en, in plaats van gecoördineerd, gefragmenteerd vaststellen van een "*nieuwe norm*" met "*internationale precedentwaarde*"<sup>1145</sup>) wordt dus onwenselijk geacht.
706. Substitutie van banken door *shadow banks* kan daarnaast systeemrisico's veroorzaken.<sup>1146</sup> *Shadow banks* zijn om verschillende redenen, waaronder dat zij aan minder regulering zijn onderworpen en minder transparant zijn, minder goed dan banken in staat om onverwachte verliezen op te vangen en de verspreiding van verliezen door het financieel systeem tegen te gaan.

<sup>1141</sup> C. Borio e.a., 'Finance and climate change risk managing expectations', *BIS Speech*, 8 juni 2022 (Productie ING-309), p. 3. Zie ook P. Bolton e.a., 'Resilience of the Financial System to Natural Disasters', *Centre for Economic Policy Research*, 25 mei 2021 (uittreksel) (Productie ING-310), p. 39-40; P. Bolton e.a., 'The green swan - Central banking and financial stability in the age of climate change', *Bank for International Settlements*, januari 2020 (uittreksel) (Productie ING-311), p. 18; Regelink (DNB) 2017 (Productie ING-238), p. 39-40.

<sup>1142</sup> In de DNB brochure 'Op weg naar een duurzame balans' staat verder: "*Tevens kunnen klimaat- en milieubeleid, technologische ontwikkelingen of rechterlijke uitspraken om de schade aan het klimaat en milieu te beperken leiden tot transitierisico's vanwege het risico op stranded assets.*" DNB, *Op weg naar een duurzame balans*, 22 november 2021 (uittreksel) (Productie ING-312), p. 14.

<sup>1143</sup> ECB, *Gids inzake klimaat en milieurisico's*, november 2020 (Productie ING-040), p. 11: "*Transitierisico [...] kan bijvoorbeeld in de hand worden gewerkt door een relatief abrupte invoering van klimaat- en milieubeleidsmaatregelen, door technologische vooruitgang of door veranderingen in het marktsentiment en marktvoorkeuren.*"

<sup>1144</sup> Zo hebben de ECB en de ESRB ervoor gewaarschuwd dat de opbouw van transitie-gerelateerde risico's in het schaduwbankwezen negatieve gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van het financieel systeem. Zie ECB en ESRB, *Towards macroprudential frameworks for managing climate risk*, december 2023 (uittreksel) (Productie ING-313), par. 4.1. In zijn 'Review of the EU Macroprudential Framework for the Banking Sector' herhaalt de ESRB dat coördinatie bij het aanpakken van systemische klimaatgerelateerde financiële risico's van cruciaal belang is. Zie ESRB, *Review of the EU Macroprudential Framework for the Banking Sector*, maart 2022 (uittreksel) (Productie ING-314), p. 48-51. Zie ook FSB, *Supervisory and Regulatory Approaches to Climate-related Risks*, 13 oktober 2022 (uittreksel) (Productie ING-315), p. 5-7, par. 1, waarin de FSB concludeert dat een meer consistente mondiale aanpak van klimaatgerelateerde risico's zal bijdragen tot een betere beoordeling en beperking van financiële kwetsbaarheden en tot een vermindering van het risico van schadelijke marktfragmentatie.

<sup>1145</sup> Milieudefensie, *Jaarplan 2026*, 2026 (uittreksel) (Productie ING-196), p. 10. Zie ook Dagvaarding, nr. 1179.

<sup>1146</sup> Zie ook Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026 (Productie ING-002A), par. 4.3.

707. Substitutie van banken door *shadow banks* leidt tot verplaatsing van (transitie-gerelateerde) risico's naar een sector die bij de beheersing van deze risico's niet aan toezicht is onderworpen en de gevolgen van die risico's dus ook minder goed kan opvangen. De *shadow banking* sector is echter wel verweven met de bancaire sector, waardoor de gevolgen van het niet adequaat beheersen van risico's door *shadow banks*, wel in de bancaire sector terugkomt en zich kan manifesteren op een manier die banken minder goed kunnen beheersen. Dat kan gevolgen hebben voor de stabiliteit van het financieel systeem.<sup>1147</sup>
708. Ook de EC waarschuwt ervoor dat de opbouw van transitie-gerelateerde risico's in het schaduwbankwezen negatieve gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van het financieel systeem:

*"The non-bank financial intermediation (NBF) sector plays a critical role in the structural build-up and potential materialisation of climate-related financial stability risks. Climate shocks, especially in a delayed transition scenario, are likely to first result in revised market expectations (in equity and corporate bond markets), before hitting the balance sheet of banks. Investment funds and insurers are inherently more exposed to market risk due to larger corporate securities holdings but remain nonetheless interconnected with the banking sector through cross-equity holdings, common exposures and direct cash deposits. Climate-induced market corrections may initiate fund redemptions and possibly trigger fire sales across fund and insurance holdings. Leverage may further amplify such market pressures."*<sup>1148</sup>

709. Substitutie kan ook leiden tot een verslechtering van de kwantiteit en kwaliteit van in de markt beschikbare informatie over duurzaamheidsaspecten op basis waarvan investeerders beslissingen kunnen nemen. Banken zijn immers

<sup>1147</sup> Zie bijvoorbeeld A.A. Gözlügül, 'Credit Substitution in Sustainable Finance: An Achilles Heel?', *Journal of Financial Regulation* (00) 2025 (Productie ING-316), p. 2-3: "Credit substitution also means that financial risks are transferred rather than mitigated. An important agenda in sustainable finance is to monitor and manage the environmental and climate-related risks that financial institutions might be subject to in relation to their lending and investment activities. While 'exit' eliminates these risks in exiting financial institutions, the risk itself is not eliminated but rather exists and builds up in other parts of the financial system that are potentially less regulated and transparent, which might have financial stability implications. In other words, while there might be an improvement from a microprudential sense (ie stability of an institution), there will be no improvement from a macroprudential sense (ie stability of a system)."

<sup>1148</sup> EC, 'Report on the monitoring of climate-related risk to financial stability', C(2024) 4372 final, 28 juni 2024 (uittreksel) (Productie ING-317), p. 39. Zie ook p. 37-40. Deze bevindingen vinden steun in verschillende onderzoeken, bijvoorbeeld ECB en ESRB, *Climate-related risk and financial stability*, juli 2021 (uittreksel) (Productie ING-318), par. 8.2-8.3; EIOPA, *2022 IORP Climate Stress Test*, 13 december 2022 (uittreksel) (Productie ING-319), par. 2.2.2; Emambakhsh et al. 2023, 'The Road to Paris: stress testing the transition towards a net-zero economy' (Productie MD-194), par. 6.2. De resultaten van de ESA's en ECB Fit-for-55-klimaatscenario analyse wijzen erop dat verzekeraars, pensioenfondsen en beleggingsfondsen (i.e., *shadow banks*) materieel hogere verliezen zouden lijden dan banken onder het scenario waarin een *run on brown shock* wordt gecombineerd met ongunstige macro-economische omstandigheden. Zie European Supervisory Authorities en ECB, *Fit for 55 climate scenario analysis by the European Supervisory Authorities and the European Central Bank*, 19 november 2024 (uittreksel) ('ESA, Fit for 55 climate scenario analysis') (Productie ING-320), par. 15-16.

onderworpen aan transparantieregels die niet gelden voor *shadow banks*.<sup>1149</sup> Het gebrek aan kwalitatieve informatie kan de heroriëntatie van financieringsstromen richting duurzame investeringen belemmeren. Daarnaast kan dit het vermogen van banken (en andere financiële ondernemingen) beperken om klimaatgerelateerde risico's te beheersen

710. De EU-wetgever heeft systeem- en transitierisico's als gevolg van klimaat voorzien. Daarom heeft de EU-wetgever uitvoerige analyses verricht, bijvoorbeeld in het kader van het Fit for 55 pakket. Deze analyses tonen aan dat de financiële sector in alle onderzochte scenario's verliezen (van verschillende omvang) lijdt door transitierisico's.<sup>1150</sup> Daarbij concludeerde de EU-wetgever dat de financiële sector de minste verliezen lijdt in een scenario waarin de economie en het financiële stelsel zich ontwikkelen volgens omstandigheden die een ordelijke transitie mogelijk maken.<sup>1151</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten riskeren deze ordelijke transitie te verstoren, onder meer omdat zij fragmentatie van beleid tot gevolg kunnen hebben.<sup>1152</sup>

711. Kortom, de Beweerdelijke Rechtsplichten brengen risico's met zich voor individuele banken en het financiële stelsel. Risico's voor het financiële stelsel zijn bovendien ook maatschappelijke risico's.

### 11.7 Conclusie: geen effectieve en verantwoorde bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering

712. Van ongeschreven normen is slechts sprake als zij effectief zijn (zie paragrafen 8.2.3 en 8.3). Dat vereiste geldt onverkort ongeacht de grond waarop Milieudefensie haar vorderingen instelt. Het gevaar dat Milieudefensie (en overigens ook ING) wil bestrijden, blijft onverminderd aanwezig als de eisen van Milieudefensie worden ingewilligd. De Gevorderde Maatregelen leiden niet tot vermindering van uitstoot. In tegendeel.

<sup>1149</sup> *Shadow banks* zijn bijvoorbeeld niet noodzakelijkerwijs onderworpen aan de zogenaamde *Pillar 3-* en/of de CSRD-openbaarmakingsvereisten noch aan vereisten op grond van lagere wetgeving.

<sup>1150</sup> ESA, Fit for 55 climate scenario analysis (Productie ING-320), p. 15-16.

<sup>1151</sup> ESA, Fit for 55 climate scenario analysis (Productie ING-320), par. 12-18. Dit wordt overigens ook bevestigd door andere publicaties van toezichhouders en beleidsmakers en de wetenschap. Zie ECB en ESRB, *Positively green: Measuring climate change risks to financial stability*, juni 2020 (uittreksel) (Productie ING-321), p. 9; FSB, *The Implications of Climate Change for Financial Stability*, 23 november 2020 (uittreksel) (Productie ING-322), par. 2.2; S. Alogoskoufis e.a., 'ECB economy-wide climate stress test', *ECB Occasional Paper Series* 281/2021 (uittreksel) (Productie ING-323), par. 6.1; Bank of England, *Results of the 2021 Climate Biennial Exploratory Scenario (CBES)*, 24 mei 2022 (uittreksel) (Productie ING-324), p. 26, Figure 2.2; ECB, *2022 climate risk stress test*, juli 2022 (uittreksel) (Productie ING-325), par. 4.3; J. Ojea-Ferreiro e.a., 'Systemic risk effects of climate transition on financial stability', *International Review of Financial Analysis* (96) 2024 (Productie ING-326), par. 4.2.1; T. Jourde e.a., *Systemic Climate Risk*, april 2023 (Productie ING-327), par. 3.2.

<sup>1152</sup> Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026 (Productie ING-001A), p. 19-21 en 58.

713. Zoals dit hoofdstuk laat zien, zijn de aannames en veronderstellingen die Milieudefensie aan haar vorderingen ten grondslag legt, onjuist. Het vergt geen ingewikkelde analyses om dat vast te stellen. Er bestaan voor de hand liggende redenen waarom de aanpak van Milieudefensie niet effectief is. Milieudefensie negeert bijvoorbeeld het verschil tussen gerapporteerde emissies en fysieke uitstoot, het gebrek aan invloed en controle van een bank op haar klanten, en substitutie op het niveau van financiers en ondernemingen. Bovendien onderschrijft ook wetenschappelijk bewijs de vorderingen van Milieudefensie niet. Al deze omstandigheden leiden echter wel tot de conclusie dat Milieudefensie's vorderingen niet, of in ieder geval uiterst beperkt, effectief zijn om uitstoot te verminderen.
714. Daarnaast riskeren de vorderingen contraproductieve effecten die de klimaattransitie tegenwerken. Zij belemmeren bijvoorbeeld de kapitaalstromen die nodig zijn voor het welslagen van de transitie. Ook hebben de Beweerdelijke Rechtsplichten ingrijpende gevolgen de maatschappij, voor banken zelf, en het financiële stelsel. Op die manier riskeren de Beweerdelijke Rechtsplichten een belemmering van financiering voor de verduurzaming van klanten en woningen, een verslechtering van de financiële stabiliteit van banken, en systeemrisico's die op hun beurt weer leiden tot onwenselijke maatschappelijke gevolgen.
715. De ineffectiviteit, de contraproductieve gevolgen voor de wereldwijde uitstoot en de overige negatieve gevolgen van de Beweerdelijke Rechtsplichten bevestigen de conclusie dat zij niet als ongeschreven rechtsnormen kunnen bestaan. Het zijn ook exact deze redenen waarom de Nederlandse en EU-wetgever voor een andere aanpak hebben gekozen en de Beweerdelijke Rechtsplichten dus conflicteren met beleidskeuzes van de wetgever en wettelijke verplichtingen (hoofdstuk 9) en waarom vele Vrijwillige Initiatieven deze aanpak ook niet weergeven of steunen (hoofdstuk 10).

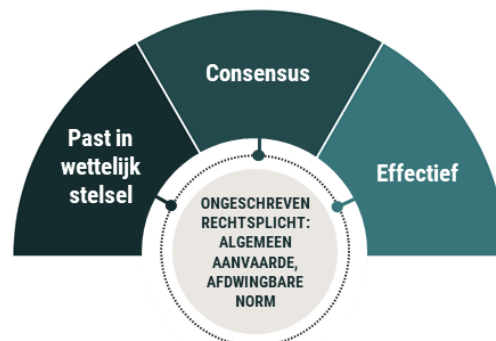
DEEL IV DE VORDERINGEN VAN MILIEUDEFENSIE ZIJN NIET TOEWIJSBAAR

12 DE BEWEERDELIJKE RECHTSPLICHTEN BESTAAN NIET

**Kern van dit hoofdstuk**

- De Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan niet, omdat niet aan de vereisten voor regels van ongeschreven recht is voldaan.
- Een beroep op 6:162 lid 2 BW verandert die conclusie niet. Deze grondslag wijzigt de rol van de rechter niet. Bovendien blijkt uit hoofdstukken 9, 10 en 11 dat de door Milieudefensie aangehaalde 'aanknopingspunten' niet bestaan of niet als aanknopingspunt of omstandigheid kunnen dienen ter staving van de Beweerdelijke Rechtsplichten, en dat er legio van andere 'aanknopingspunten' zijn die tonen dat de Beweerdelijke Rechtsplichten niet bestaan. De door Milieudefensie ingeroepen gevaarzettingsleer en Kelderluikfactoren leiden evenmin tot een andersluidende conclusie.
- Ook de verschillende elementen van Milieudefensie's vorderingen missen ieder voor zich, en in welke combinatie dan ook, grondslag en 'aanknopingspunten'.

716. In hoofdstuk 7 besprak ING de verschillende elementen van Milieudefensie's vorderingen en Beweerdelijke Rechtsplichten. In hoofdstuk 8 besprak ING de eisen waaraan de Beweerdelijke Rechtsplichten moeten voldoen, te weten dat deze (i) passen binnen het wettelijk stelsel; (ii) kenbaar zijn en consensus in de maatschappij bestaat dat de normen bestaan als juridisch afdwingbare rechtsplichten; en (iii) effectief zijn:



**Figuur 12** Overzicht vereisten ongeschreven rechtsplicht<sup>1153</sup>

<sup>1153</sup> Figuur 12 wordt ook overgelegd als onderdeel van Bijlage 2.

717. In hoofdstukken 9, 10 en 11 heeft ING uiteengezet dat en om welke hoofdredenen aan geen van deze eisen is voldaan. In dit hoofdstuk vat ING haar verweren tegen de Beweerdelijke Rechtsplichten samen.

- In paragraaf 12.1 bespreekt ING allereerst haar overkoepelende verweer tegen alle ingestelde vorderingen. Zij bespreekt dat, gezien hetgeen in hoofdstukken 8 tot en met 11 is besproken, geen sprake is van rechtsnormen zoals door Milieudefensie voorgestaan. Dit geldt ongeacht de grond die Milieudefensie daarvoor aanvoert. Meer in het bijzonder kan Milieudefensie niet de vereisten die bestaan voor algemene rechtsregels op basis van het ongeschreven recht omzeilen door zich te beroepen op een zorgvuldigheidsnorm, laat staan de, zeer gevalsspecifieke, gevaarzettingsleer.
- In paragraaf 12.2 geeft ING vervolgens een (niet-uitputtende) samenvatting van haar verweren tegen de verschillende elementen van Milieudefensie's vorderingen zoals uiteengezet in hoofdstuk 7. Dit betreft de Reductievorderingen (paragraaf 12.2.1), de Uitsluitingsvorderingen (paragraaf 12.2.2) en de CTP vordering (paragraaf 12.2.3). De Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan dus niet.

#### **12.1 Overkoepelend verweer: de Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan niet, ongeacht de grond die Milieudefensie daartoe aanvoert**

718. In hoofdstukken 8 tot en met 11 heeft ING besproken dat geen sprake kan zijn van de Beweerdelijke Rechtsplichten. De door Milieudefensie op selectieve wijze geschetste aanknopingspunten bestaan niet, althans zijn onderdeel van een veel grotere groep aanknopingspunten die de aard en specifieke invulling van de Beweerdelijke Rechtsplichten juist tegenspreken.

719. Milieudefensie heeft bovendien ten aanzien van de door haar gestelde rechtsplichten niet voldaan aan haar stelplicht, en heeft de rechtbank niet in voldoende mate juist en volledig voorgelicht. Milieudefensie zal om te beginnen moeten aangeven op wie haar normen van toepassing zijn. Bovendien zal zij de rechtbank moeten voorzien van een volledige bespreking van de voor de rechtbank voor haar beoordeling relevante 'aanknopingspunten'.

720. Het voorgaande geldt ongeacht of de Beweerdelijke Rechtsplichten ongeschreven rechtsnormen zouden zijn, of zouden voortvloeien uit de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm of de gevaarzettingsleer.

721. Bovendien zijn de Beweerdelijke Rechtsplichten naar hun aard beleidsbevelen die Milieudefensie probeert vastgesteld te krijgen als algemene rechts- en beleidsregels. Daar lenen de gevaarzettingsleer en de algemene maatschappelijke zorgvuldigheid zich niet voor.

722. Ten aanzien van de gevaarzettingsleer en de daaraan gerelateerde Kelderluikfactoren merkt ING op dat deze ongeschikt zijn om het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten te beoordelen, zoals toegelicht in paragraaf 8.3. Het handelen van ING scheidt – anders dan Milieudefensie aanneemt<sup>1154</sup> – geen gevaarzettende situatie. Het verstrekken van financiering en andere diensten aan derden heeft immers geen directe impact op het klimaat: financiering heeft geen uitstoot. Het beweerdelijk gevaarzettende handelen (de uitstoot van emissies) gebeurt in de reële economie.<sup>1155</sup> Wanneer ING haar financiering of dienstverlening zou staken ten aanzien van bepaalde klanten, heeft dat niet tot gevolg dat de uitstoot van die klanten daadwerkelijk zou verminderen. De emissies uit die activiteiten kunnen – mede daarom – niet worden beschouwd als emissies van ING.<sup>1156</sup> Dat de betreffende emissies boekhoudkundig aan ING worden gealloceerd maakt dit niet anders.
723. Ook als de rechtbank de gevaarzettingsleer wel toepast, volgt daaruit niet het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten. Gevaarzettend gedrag is alleen onrechtmatig als de betreffende partij zich naar maatstaven van zorgvuldigheid van die gedraging moest onthouden. Voor de beoordeling daarvan zijn de Kelderluikfactoren van belang.<sup>1157</sup> Hierbij dient niet de ernst van klimaatverandering als zodanig te worden afgewogen, maar ING's bijdrage daaraan. Toepassing van de Kelderluikfactoren rechtvaardigt niet de conclusie dat ING onrechtmatig handelt.
- **ING hoeft zich niet te onthouden van financiering.** Handelen is alleen onrechtmatig als een partij zich naar maatschaven van zorgvuldigheid van de gedraging moet onthouden. Een bank heeft zich niet, naar maatschaven van zorgvuldigheid, te onthouden van het leveren van financiering en andere diensten. Banken dienen maatschappelijke

<sup>1154</sup> Dagvaarding, par. XII.4 en nr. 824. ING's beleid leidt niet tot "aantasting, althans een bovenmatige aantasting, van het door Milieudefensie vertegenwoordigde belang bij een duurzame samenleving", Dagvaarding, nr. 665.

<sup>1155</sup> Zie par. 6.1 hiervoor. Het is ook mede om die reden dat de beëindiging van de zakelijke relatie ineffectief is in het reduceren van fysieke uitstoot.

<sup>1156</sup> Zie bijvoorbeeld J. Spier, 'Milieudefensie v. Shell: een sirenenzang? Suggesties voor een beter alternatief', in: W.M.J. van Veen e.a., *De klimaatzaak tegen Shell (ZIFO-reeks nr. 35)*, 2022 (uittreksel) (Productie ING-328), p. 58: "De vraag was evenwel of [Shell voor al haar Scope 3 emissies] verantwoordelijk is [...] Het is bovendien zeer de vraag of Shell op een wijze die het klimaat soelaas biedt aan de vordering kan voldoen." Zie ook New South Wales Land and Environment Court (Australië) 18 oktober 2021, *Mullaley Gas and Pipeline Accord Inc/Santos NSW (Eastern) Pty Ltd*, [2021] NSWLEC 110 (Productie ING-329), par. 106-107. Hierin werd overwogen dat sprake is van "a sufficient degree of direction or control" over Scope 2 en 3 emissies wanneer de eindgebruiker deel uitmaakt van "the same corporate group", maar "other circumstances where the degree of control that the proponent of the development has over the indirect emissions, whether Scope 2 or 3 emissions, [are] insufficient to justify the consent authority imposing a condition of consent requiring the proponent to minimise the indirect emissions."

<sup>1157</sup> Deze omvatten (i) de waarschijnlijkheid dat een persoon (de gelaedeerde) niet de vereiste oplettendheid en zorgvuldigheid in acht zal nemen; (ii) de kans dat daaruit schade ontstaat; (iii) de mogelijke ernst van de gevolgen; (iv) de mate van bezwaarlijkheid van de te nemen veiligheidsmaatregelen; (v) de gebruikelijkheid van de voorzorgsmaatregelen; en (vi) de aard van de gedraging. Zie par. 8.3.3 hiervoor.

belangen en de bancaire sector noch het bedrijfsmodel van ING kan worden bestempeld als een gedraging waarvan men zich dient te onthouden.<sup>1158</sup> Bovendien maakt Milieudefensie niet duidelijk waarom financiering wel onrechtmatig zou zijn, maar het leveren van arbeid, grondstoffen en andere (productie)middelen niet. Terwijl, in de theorie van Milieudefensie, die middelen ook mondiale emissies mogelijk zouden maken. Kortom, Milieudefensie maakt niet duidelijk waarom financiering verschaffen wel gevaarzettend zou zijn, en al het andere handelen niet.

- **ING's eigen handelen is maatgevend.** Bij de toepassing van de Kelderluikfactoren dienen de gevolgen van ING's handelen te worden beoordeeld en niet de gevolgen van klimaatverandering als zodanig.<sup>1159</sup> Als gezegd, staan in deze procedure de aan ING gealloceerde emissies centraal. ING kan haar klanten ondersteunen in de transitie, maar zij kan hen niet dwingen te verduurzamen conform de Reductievorderingen.<sup>1160</sup> De gevolgen van ING's handelen op klimaatverandering als zodanig zijn dus beperkt. De controle die ING heeft op het tegengaan daarvan nog veel beperkter. Dit blijkt ook uit het gebrek aan feitelijke effectiviteit van de Beweerdelijke Rechtsplichten. De impact van de Beweerdelijke Rechtsplichten op het reduceren of beperken van fysieke uitstoot in de atmosfeer is niet wezenlijk.<sup>1161</sup> Er is dan ook geen sprake van een situatie waarin ING had *"moeten weten dat zij als financiële instelling een aanzienlijke bijdrage levert aan de veroorzaking van klimaatverandering."*<sup>1162</sup> Milieudefensie meent in dit kader nog dat het relevant is dat ING zich al lange tijd inzet om een bijdrage te leveren aan het ondersteunen van klanten in de transitie. Vrijwillig handelen is uiteraard geen grond waarop algemene rechtsplichten kunnen worden vastgesteld.
- **De gevorderde 'voorzorgsmaatregelen' zijn zeer bezwaarlijk.** Toewijzing van de Gevorderde Bevelen heeft verstrekkende, negatieve

<sup>1158</sup> Zie par. 9.3 hiervoor. Milieudefensie stelt ten onrechte in de Dagvaarding dat een groot deel van de huidige (mondiale) emissies onmogelijk zou zijn geweest zonder de financiering door banken en andere financiële instellingen van activiteiten in de reële economie, zie nrs. 6, 759, 783 en uitgebreid par. X.2.1-X.2.4 en X.4-X.5.

<sup>1159</sup> Zie par. 8.3.3 hiervoor. Milieudefensie doet ten onrechte voorkomen alsof *"de aard en de omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering"* moet worden beoordeeld. Zie Dagvaarding, nr. 749 onder (i).

<sup>1160</sup> Zie par. 11.2 hiervoor.

<sup>1161</sup> Zie par. 11.1-11.3 hiervoor.

<sup>1162</sup> Dagvaarding, nr. 786. Ten onrechte presenteert Milieudefensie deze inzet en bijdrage van ING ter onderbouwing dat ING *"bekend"* zou zijn met *"haar substantiële bijdrage aan klimaatverandering."* (Dagvaarding, par. XII.3.3). Nog daargelaten dat Milieudefensie de Scope 3 emissies van ING ten onrechte presenteert als ING's eigen bijdrage, stelt Milieudefensie hier ten onrechte dat de uitstoot van ING *"materieel"* zou zijn (Dagvaarding, nr. 802). Het citaat van Milieudefensie ter onderbouwing van dit standpunt zegt echter slechts dat de Scope 3, Cat. 15 emissies van ING een relatief groot deel (*"materieel"*) zijn van haar totale Scope 3 emissies.

gevolgen voor de maatschappij, alsook voor ING en haar klanten (en iedere andere mogelijke normadressant), en het financiële stelsel.<sup>1163</sup> Anders dan Milieudefensie doet voorkomen,<sup>1164</sup> vereisen de Beweerdelijke Maatregelen bijvoorbeeld weldegelijk een krimp van ING's (financierings)activiteiten.<sup>1165</sup> ING zal immers klanten moeten uitsluiten en kan die financiering niet één-op-één herinvesteren in emissiearme klanten.<sup>1166</sup> Dit terwijl zij dus niet bijdragen aan reductie van fysieke uitstoot en juist contraproductief kunnen werken. Bovendien zijn de Beweerdelijke Rechtsplichten bezwarend voor ING, omdat het haar concurrentiemogelijkheden beperkt. Haar concurrenten zijn immers niet gebonden aan dezelfde of vergelijkbare verplichtingen.<sup>1167</sup> ING beroept zich hier dus niet enkel op de bezwaarlijkheid van maatregelen voor ING zelf, maar de bezwaarlijkheid van de maatregelen voor anderen (zie ook randnummer 724 hierna).

- **De gevorderde 'veiligheidsmaatregelen' zijn niet gebruikelijk.** De Beweerdelijke Rechtsplichten zijn ongebruikelijk in de markt. Zoals toegelicht in paragraaf 10.1, handelen banken niet naar de Beweerdelijke Rechtsplichten. Ook de eigen, zeer specifieke, visie van Milieudefensie op de verplichting van ondernemingen op het gebied van klimaatmitigatie, gebaseerd op gemodelleerde emissiereducties in een enkel transitiepad, het IEA NZE scenario, vindt geen brede navolging in de maatschappij. Sterker nog, de EU- en Nederlandse wetgever hebben deze aanpak en verschillende elementen daarvan, specifiek van de hand gewezen.
- **ING verhoudt zich als bank tot de reële economie en dient die rol te vervullen.** De aard van ING's gedragingen maken dat deze niet onrechtmatig zijn. Die gedragingen – het financieren van de reële economie – zijn de kern van de normale bedrijfsvoering van een bank en scheppen als zodanig geen gevaar. Milieudefensie miskent dit.<sup>1168</sup> Daarbij komt dat hoe groter het (maatschappelijk) nut van deze

<sup>1163</sup> Zie hoofdstuk 11 hiervoor.

<sup>1164</sup> Dagvaarding, nr. 1084.

<sup>1165</sup> Zie par. 11.2 hiervoor.

<sup>1166</sup> Zie par. 11.4 hiervoor.

<sup>1167</sup> Dat Milieudefensie ook belang hecht aan de bezwaarlijkheid van maatregelen volgt uit haar verwijt dat het hof in de Shell-zaak "*onder meer* [heeft] *verzuimd betekenis toe te kennen aan de factor "bezwaarlijkheid" als belangrijk onderdeel van de kelderluikcriteria.*" Dagvaarding, nr. 681.

<sup>1168</sup> Bij de bespreking van 'de aard van de gedragingen van ING' (Dagvaarding, par. XII.4) gaat Milieudefensie niet in op de aard van de daadwerkelijke gedragingen van ING. In plaats daarvan meent zij dat ING "*invloed en controle*" heeft over haar Scope 3 emissies (Dagvaarding, nr. 829), waardoor de gedragingen van ING gevaarzettend zouden zijn.

gedraging, hoe minder snel sprake is van onrechtmatig handelen.<sup>1169</sup>  
Het financieren van de reële economie – het vermeend onrechtmatige handelen van ING – heeft bij uitstek een groot maatschappelijk nut. Dat nut van banken, mede vanwege de transitie, wordt overigens ook erkend door beleidsmakers.

724. Uit een afweging van deze factoren volgt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten bezwaarlijke en ongebruikelijke voorzorgsmaatregelen vergen die niet proportioneel zijn ten opzichte van ING's beweerdelijke bijdrage aan klimaatverandering en een verwaarloosbaar effect hebben. Dat volgens Milieudefensie niet is "*in te zien waarom de hele wereld catastrofale klimaatverandering zal moeten ondergaan en daarvan de gevolgen zal moeten dragen omdat het voor ING (en andere grote uitstoters van broeikasgassen) te bezwaarlijk zou zijn om te veranderen*",<sup>1170</sup> is een verkeerde voorstelling van zaken. Deze stelling is gebaseerd op de onjuiste afweging tussen "*catastrofale klimaatverandering*" als zodanig en het handelen van ING. Dat loopt op twee punten spaak. Ten eerste is ING geen "*grote uitstoter*" en leiden de Gevorderde Maatregelen niet tot het voorkomen van enig gevaar.<sup>1171</sup> Ten tweede gaat het er niet om of het "*veranderen*" bezwaarlijk is voor ING, maar dat het bezwaarlijk is voor de markt, samenleving, financiële sector en ING's klanten om de gevolgen te dragen van een verandering die ING zou doorvoeren als ING gehouden is de Gevorderde Maatregelen te nemen.<sup>1172</sup>
725. Kortom, anders dan Milieudefensie doet voorkomen blijkt noch het bestaan van de Beweerdelijke Rechtsplichten noch "*hoe deze voor ING in concreto moet worden ingevuld*"<sup>1173</sup> uit toepassing van de gevaarzettingsleer. De verweren die ING in de hoofdstukken hiervoor aanvoert en de samenvatting daarvan ten aanzien van de afzonderlijke elementen, voert ING aan tegen alle vorderingen van Milieudefensie die zij instelt tegen alle soorten dienstverlening door ING en alle type klanten op iedere basis. Zij gelden allen onverkort voor de primaire, subsidiaire en meer subsidiaire vorderingen.

## 12.2 Specifieke verweren: geen van de elementen van de Beweerdelijke Rechtsplichten kan tot rechtsplicht worden verheven

726. Zoals besproken in hoofdstuk 7, zijn ontelbare combinaties mogelijk tussen de verschillende gelaagde, primaire, subsidiaire en alternatieve eisen van

<sup>1169</sup> C.J.H. Brunner, annotatie bij HR 6 november 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4257, NJ 1982/567 (Productie ING-330), par. 6-7; K.J.O. Jansen, *GS Onrechtmatige daad*, art. 6:162 BW (uittreksel) (Productie ING-202), aant. 6.4.8.1. Zie ook L. 't Mannetje, 'Wie goed doet, goed ontmoet?', AV&S 2015/34 (Productie ING-331), p. 216, waarin wordt betoogd dat door het "*sociaal en maatschappelijk nut*" een mildere zorgvuldigheidsnorm geldt voor vriendendiensten en sport-en-spelsituaties.

<sup>1170</sup> Dagvaarding, nr. 834.

<sup>1171</sup> Zie par. 8.3.3 en hoofdstuk 11 hiervoor.

<sup>1172</sup> Deze gevolgen zijn op hoofdlijnen besproken in hoofdstuk 11.

<sup>1173</sup> Dagvaarding, nr. 669.

Milieudefensie. Het is voor ING onmogelijk om zich op alle ontelbare combinaties van de verschillende gelaagde, primaire, subsidiaire en alternatieve eisen van Milieudefensie te verweren. Dat is ook niet nodig. Zoals ING hierna niet-uitputtend samenvat, verweert zij zich namelijk tegen alle afzonderlijke elementen van de Beweerdelijke Rechtsplichten. Ook deze verweren gelden ongeacht of beroep wordt gedaan op ongeschreven recht, op een zorgvuldigheidnorm of op de gevaarzettingsleer. Daarbij merkt ING op dat slechts dan één van de vele combinaties van eisen kan worden toegewezen, als *die* specifieke combinatie geen conflict met beleidskeuzes en de wet oplevert, er consensus bestaat over *die* combinatie van rechtsnormen én *die* specifieke combinatie effectief is om daadwerkelijke emissiereductie te bewerkstelligen.

#### 12.2.1 Reductievorderingen: geen van de elementen voldoet aan vereisten voor ongeschreven normen

727. Zoals de voorgaande hoofdstukken laten zien, zijn ook de afzonderlijke elementen van de Reductievorderingen niet toewijsbaar,<sup>1174</sup> laat staan dat de combinatie daarvan tot rechtsplicht verheven kan worden.

(1) *Element 1: geen norm dat ING Groep als geheel de aan haar gealloceerde emissies moet verminderen*

- (a) In het wettelijk kader is een systematische aanpak voor emissiereductie op basis van marktmechanismen neergelegd.<sup>1175</sup> De EU-wetgever en Nederlandse wetgever hebben juist gekozen om geen emissiereductieverplichtingen op te leggen aan individuele ondernemingen.<sup>1176</sup> De Beweerdelijke Rechtsplichten leiden ertoe dat een individuele bank via de achterdeur alsnog losstaande reductieverplichtingen opgelegd krijgt, en vervolgens zou moeten opleggen aan haar klanten.<sup>1177</sup>
- (b) De aanpak van Milieudefensie druist in tegen de rol van banken zoals voorzien in het EU-klimaatbeleid en de Green Deal, waarbij wordt geïnvesteerd in de transitie, terwijl risico's worden beheerst.<sup>1178</sup>
- (c) De Reductievorderingen tegen één bank, in dit geval ING Groep, conflicteren met fundamentele verkeersvrijheden, nu deze ING's dienstverlening en kapitaalverstrekking beperken.<sup>1179</sup>

<sup>1174</sup> Zie voor een overzicht van deze elementen par. 7.2 hiervoor.

<sup>1175</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>1176</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>1177</sup> Zie par. 9.1 en 9.2.1 hiervoor.

<sup>1178</sup> Zie par. 9.1.3 hiervoor.

<sup>1179</sup> Zie par. 9.4 hiervoor.

- (2) *Elementen 2, 3 en 4: geen vereiste separate reducties voor ING's (i) volledige portfolio; (ii) sectoren; en (iii) sub-sectoren, die alle mogelijke aan ING te alloceren emissies en de individuele bedrijfsonderdelen van ING omvatten*
- (a) EU-wetgeving, waaronder de CSDDD, en Vrijwillige Initiatieven gaan uit van een risicogerichte aanpak. Ondernemingen, waaronder banken, mogen hun inspanningen richten op die emissies, delen van hun portfolio, bedrijfsonderdelen en/of (sub)sectoren waar zij de grootste impact kunnen maken in het daadwerkelijk verminderen van uitstoot.<sup>1180</sup>
  - (b) Er bestaat geen consensus over de exacte grenzen van de Scope 3, Cat. 15 emissies van banken: sommige Vrijwillige Initiatieven beperken die tot de Scope 1 en 2 van klanten, terwijl andere Vrijwillige Initiatieven ook Scope 3 emissies van klanten meerekenen. Dit spreekt tegen dat banken over alle mogelijke gerapporteerde emissies reductiedoelstellingen zouden moeten formuleren.<sup>1181</sup>
  - (c) Milieudefensie onderbouwt niet dat banken een verplichting tot reductiedoelstellingen op sub-sectoraal niveau hebben. Onder Vrijwillige Initiatieven bestaat geen consensus over een dergelijke verplichting.<sup>1182</sup>
  - (d) Banken kunnen niet (betrouwbaar) alle mogelijke indirecte emissies in kaart brengen. Hiervoor zijn banken afhankelijk van data van klanten. Deze data ontbreken vaak of zijn onvolledig en onjuist. Bovendien zijn niet voor alle soorten diensten adequate methodologieën beschikbaar om emissies te alloceren.<sup>1183</sup>
- (3) *Elementen 5 en 6: er bestaat geen verplichting tot absolute en intensiteits-gebaseerde reductie*
- (a) Uit het wettelijk stelsel volgt niet dat banken absolute reductie moeten bewerkstelligen. Uit de CSRD (en de ESRS) volgt enkel dat ondernemingen moeten rapporteren over absolute reductiedoelstellingen als zij deze hebben gesteld.<sup>1184</sup> De CSRD (en de ESRS) staan het stellen van intensiteitsdoelstellingen uitdrukkelijk toe.<sup>1185</sup>

---

<sup>1180</sup> Zie par. 9.2.1 en 10.3.2 hiervoor.

<sup>1181</sup> Zie par. 10.3.2 hiervoor.

<sup>1182</sup> Zie par. 10.3.2 hiervoor.

<sup>1183</sup> Zie par. 10.3.6 en 11.1 hiervoor.

<sup>1184</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>1185</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

- (b) Uit Vrijwillige Initiatieven volgt geen eenduidig beeld over de soorten doelstellingen die banken moeten hanteren, laat staan consensus over een juridische afdwingbare soort doelstelling.<sup>1186</sup>
  - (c) Wel zijn veel Vrijwillige Initiatieven kritisch op het gebruik van absolute doelstellingen door banken. De reden hiervoor is dat een reductie van gerapporteerde emissies als zodanig niet leidt tot een reductie van werkelijke emissies, maar alleen tot *paper decarbonisation*.<sup>1187</sup>
  - (d) De combinatie van de twee typen doelstellingen verhoogt het risico dat een bank niet aan verplichtingen op grond van het prudentiële kader kan voldoen, met alle risico's van dien.<sup>1188</sup>
  - (e) De combinatie van de twee typen doelstellingen vindt geen enkele oorsprong in enige bron.
- (4) *Element 7: geen verplichting om specifieke reductiepaden met specifieke reductiepercentages en basisjaren te hanteren*
- (a) Het voorschrijven van een specifiek transitiepad is in strijd met het wettelijk stelsel en de belangenafweging van de wetgever. Zo mogen bedrijven onder EU ETS hun eigen reductiepad hanteren, zolang zij daar voldoende emissierechten voor hebben.<sup>1189</sup> Ook in de CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting, die op basis van het Omnibus-pakket zal worden geschrappt, laat de EU-wetgever nadrukkelijk keuzevrijheid aan ondernemingen ten aanzien van te hanteren reductiepercentages en snelheid.<sup>1190</sup>
  - (b) De keuzes van de wetgever onderstrepen dat geen consensus bestaat dat de transitie volgens één bepaald transitiepad dient te verlopen. Dit volgt ook uit de stellingen van Milieudefensie zelf, en uit Vrijwillige Initiatieven.<sup>1191</sup>
  - (c) Transitiepaden zijn daarbij ook niet bedoeld en niet geschikt om verplichtingen voor individuele ondernemingen, of banken, uit te deduceren.<sup>1192</sup>

---

<sup>1186</sup> Zie par. 5.3 en 10.3.2 hiervoor.

<sup>1187</sup> Zie par. 10.1 en 11.3 hiervoor.

<sup>1188</sup> Zie par. 9.3 en 11.6 hiervoor.

<sup>1189</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>1190</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>1191</sup> Zie par. 10.2.2 hiervoor.

<sup>1192</sup> Zie par. 10.2.2 hiervoor.

(5) *Element 8: geen vaststaande verplichtingen voor jaren 2030, 2035, 2040 en 2050*

- (a) Vaststaande reductieverplichtingen voor de lange termijn zijn niet in lijn met de eerder door de wetgever gekozen aanpak in de CSDDD. Zo is in de te schrappen CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting expliciet opgenomen dat ondernemingen hun doelen zouden kunnen bijstellen.<sup>1193</sup> Ook in Vrijwillige Initiatieven wordt het belang van een flexibele aanpak juist benadrukt.<sup>1194</sup>
- (b) Een flexibele benadering is ook noodzakelijk. Transitiepaden zijn gebaseerd op allerlei aannames over maatschappelijke, economische en technische ontwikkelingen en uitgangspunten, die in de praktijk veelal afwijken van de realiteit. Transitiepaden, en dus ook doelstellingen gebaseerd op die transitiepaden, moeten voortdurend bijgewerkt worden.<sup>1195</sup>
- (c) Een rigide transitieverplichting jaren vooruit doorkruist bovendien de risicobeheersingsverplichtingen van een bank, en de vereisten van een solide en zorgvuldig besluitvormingsproces, met alle risico's van dien.<sup>1196</sup>

(6) *Element 9: er bestaat geen verplichting tot lineaire reductie*

- (a) Milieudefensie draagt geen enkele bron aan waaruit volgt dat een lineaire reductieverplichting zou bestaan.
- (b) Het vereiste om lineair te reduceren is in strijd met de CSDDD en de daarin opgenomen flexibele aanpak. Onder de te schrappen CSDDD Klimaattransitieplan-verplichting mogen ondernemingen (en banken) zelf bepalen welke reductiepercentages en -snelheid zij opnemen.<sup>1197</sup> De CSDDD bevat geen verplichting tot lineaire reductie.<sup>1198</sup>
- (c) Verschillende Vrijwillige Initiatieven spreken het bestaan van een verplichting tot lineaire reductie voor banken tegen. Hoe dan ook bestaat hier geen consensus over.<sup>1199</sup>
- (d) Een vaste reductieverplichting doorkruist de mate waarin een bank risico's kan beheren en daartoe flexibiliteit heeft en behoudt, met alle risico's van dien.<sup>1200</sup>

---

<sup>1193</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>1194</sup> Zie par. 10.3.2 hiervoor.

<sup>1195</sup> Zie par. 5.3 en 10.2.2 hiervoor.

<sup>1196</sup> Zie par. 9.3 en 11.6 hiervoor.

<sup>1197</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>1198</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>1199</sup> Zie par. 10.3.2 hiervoor.

<sup>1200</sup> Zie par. 9.3 en 11.6 hiervoor.

728. Deze verweren van ING op de Reductievorderingen hebben niet alleen betrekking op haar Scope 3 emissies, maar ook op haar Scope 1 en 2 emissies.
729. Bovendien, voor zover de rechtbank van mening zou zijn dat (een deel van) de Reductievorderingen kan worden toegewezen, hetgeen niet het geval is, dan kan dit in ieder geval geen activiteiten omvatten die onder EU ETS, EU ETS2, de LULUCF Verordening en de ESR vallen. Dit zou immers conflicteren met de werking van EU ETS, EU ETS2, de LULUCF Verordening en de ESR.<sup>1201</sup>
730. Daarbij zijn al deze elementen afzonderlijk, en in samenhang, niet effectief bij het verminderen van werkelijke uitstoot en het beperken van klimaatverandering.

### 12.2.2 Uitsluitingsvorderingen: geen van de afzonderlijke elementen vormt een rechtsplicht

731. Zoals de voorgaande hoofdstukken laten zien, zijn ook de afzonderlijke elementen van de Uitsluitingsvorderingen niet toewijsbaar,<sup>1202</sup> laat staan dat de combinatie daarvan tot rechtsplicht verheven kan worden:

- (1) *Elementen 1 en 2: geen rechtsplicht om alle "financiering en facilitering" en elke mogelijke betrokkenheid bij "Nieuwe Fossiele Projecten" af te breken*
- (a) De onderliggende activiteiten waarop de Uitsluitingsvorderingen zien zijn zowel in Nederland als in de EU toegestaan. "Nieuwe Fossiele Projecten" worden nog altijd ontwikkeld en zelfs gestimuleerd in Nederland en de EU. De Uitsluitingsvorderingen maken daarmee legale activiteiten via banken onuitvoerbaar.<sup>1203</sup>
- (b) Het uitsluiten van "*financiering en facilitering*" en elke mogelijke betrokkenheid bij "Nieuwe Fossiele Projecten" is in strijd met de expliciete keuzes van de EU-wetgever in de CSDDD en overige (klimaat)wetgeving: (i) klimaatimpact is geen onderdeel van de *due diligence* verplichtingen in de CSDDD;<sup>1204</sup> (ii) banken zijn niet verplicht tot *downstream due diligence* en hoeven dus niet zelfstandig te beoordelen of klanten betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten";<sup>1205</sup> en (iii) *engagement* staat zowel in de CSDDD als vanuit bancaire oogpunt voorop, uitsluiting is een "*laatste redmiddel*".<sup>1206</sup>
- (c) Milieudefensie beroept zich voor de Uitsluitingsvorderingen op de UNGPs en OESO-richtlijnen. Met de CSDDD is de EU-wetgever hiervan

<sup>1201</sup> Zie par. 9.2.1 hiervoor.

<sup>1202</sup> Zie voor een overzicht van deze elementen par. 7.3 hiervoor.

<sup>1203</sup> Zie par. 9.2.2.1 hiervoor.

<sup>1204</sup> Zie par. 9.2.2.2 hiervoor.

<sup>1205</sup> Zie par. 9.2.2.2 hiervoor.

<sup>1206</sup> Zie par. 9.2.2.2 hiervoor.

expliciet afgeweken.<sup>1207</sup> De UNGPs en OESO-richtlijnen tonen op dit gebied dus geen consensus aan.<sup>1208</sup>

- (d) Hoe dan ook geldt dat de UNGPs en OESO-richtlijnen geen grond bieden voor een uitsluitingsverplichting enkel wegens het verstrekken van financiering. Er is geen sprake van een bijdrage aan negatieve klimaateffecten door ING.<sup>1209</sup> Daarbij geldt ook onder de UNGPs en de OESO-richtlijnen – net als onder andere Vrijwillige Initiatieven – dat uitsluiting een laatste redmiddel is. Hierbij is steeds een individuele belangenafweging vereist.<sup>1210</sup>
- (e) In verschillende Vrijwillige Initiatieven wordt verduidelijkt dat niet wordt beoogd dat banken groepen klanten categorisch uitsluiten.<sup>1211</sup> Uitsluiting leidt namelijk niet automatisch tot reductie van werkelijke emissies.<sup>1212</sup>
- (f) De Uitsluitingsvorderingen frustreren het doel van de EU-wetgever om financiering te mobiliseren voor ondernemingen die aan het begin van de transitie staan of actief zijn in een emissie-intensieve sector. Ook sluiten zij financiering van duurzame projecten bij deze ondernemingen uit.<sup>1213</sup>
- (g) De Uitsluitingsvorderingen frustreren de goede werking van marktmechanismen en sectorale klimaatregelgeving ingesteld ter uitvoering van de Green Deal.<sup>1214</sup>
- (h) De Uitsluitingsvorderingen vormen een directe beperking aan de dienstverlening en kapitaalverstrekking door ING aan een specifieke groep ondernemingen. Dit maakt inbreuk op ING's recht op vrij verkeer van diensten en kapitaal.<sup>1215</sup>
- (i) Milieudefensie draagt geen enkele bron aan waaruit volgt dat de verplichting om een onderneming uit te sluiten zodanig ver rijkt dat deze ondernemingen omvat die alleen via een groepsonderneming betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten".

---

<sup>1207</sup> Zie par. 2.4 en 10.3.3 hiervoor.

<sup>1208</sup> Zie par. 10.3.3 hiervoor.

<sup>1209</sup> Zie par. 10.3.3 hiervoor.

<sup>1210</sup> Zie par. 10.3.3 hiervoor.

<sup>1211</sup> Zie par. 10.3.3 hiervoor.

<sup>1212</sup> Zie par. 11.3 hiervoor.

<sup>1213</sup> Zie par. 9.1.3 en 9.2.2.2 hiervoor.

<sup>1214</sup> Zie par. 9.1.3 en 9.2.2.2 hiervoor.

<sup>1215</sup> Zie par. 9.4 hiervoor.

- (2) *Element 3: geen enkele grond om tot uitsluiting over te gaan binnen drie of twaalf maanden*
- (a) Milieudefensie onderbouwt de termijn van drie maanden in het geheel niet. Voor de termijn van twaalf maanden verwijst Milieudefensie naar de Race to Zero campagne, maar hierin wordt geen termijn aangegeven voor uitsluiting, slechts voor "*appropriate escalation*".<sup>1216</sup>
  - (b) Ook andere Vrijwillige Initiatieven bieden geen grond voor dit element van de Uitsluitingsvordering.<sup>1217</sup> Deze termijnen volgen daarbij niet uit het wettelijk stelsel.

### 12.2.3 CTP vordering: geen enkele aanwijzing voor het bestaan daarvan

732. Zoals de voorgaande hoofdstukken laten zien, zijn ook de afzonderlijke elementen de CTP vordering niet toewijsbaar,<sup>1218</sup> laat staan dat de combinatie daarvan tot rechtsplicht verheven kan worden:

- (1) *Element 1: geen verplichting tot het jaarlijks opvragen van klimaattransitieplan*
- (a) Een verplichting om klimaattransitieplannen op te vragen is in strijd met de CSDDD. Klimaatimpact is geen onderdeel van de *due diligence* verplichtingen in de CSDDD en banken zijn ook niet verplicht tot *downstream due diligence*.<sup>1219</sup>
  - (b) Vrijwillige Initiatieven, waaronder die waar Milieudefensie zich op beroept, spreken het bestaan van een verplichting voor banken tot het opvragen van klimaattransitieplannen tegen en benoemen het opvragen geheel niet of slechts als optionele mogelijkheid.<sup>1220</sup>
- (2) *Element 2: geen reden om verplichting op te leggen voor opvragen van klimaattransitieplannen bij grote zakelijke klanten*
- (a) Milieudefensie onderbouwt dit element van de CTP vordering niet.
  - (b) Daarbij komt dat de EU-wetgever inmiddels ervoor heeft gekozen de verplichting tot het opstellen van een klimaattransitieplan uit de CSDDD te schrappen. De CTP vordering zal daardoor moeilijk uitvoerbaar zijn.

---

<sup>1216</sup> Zie par. 10.3.3 hiervoor.

<sup>1217</sup> Zie par. 10.3.3 hiervoor.

<sup>1218</sup> Zie voor een overzicht van deze elementen par. 7.4 hiervoor.

<sup>1219</sup> Zie par. 9.2.2.2 hiervoor.

<sup>1220</sup> Zie par. 10.3.4 hiervoor.

ING's klanten hebben immers geen verplichting (meer) om een dergelijk plan op te stellen.<sup>1221</sup>

(3) *Element 3: geen grond voor specifieke vereisten aan op te vragen klimaattransitieplannen*

- (a) Milieudefensie onderbouwt dit element van de CTP vordering niet.
- (b) De verplichting voor ondernemingen om klimaattransitieplannen op te stellen wordt geschrapt uit de CSDDD.<sup>1222</sup> Ook wijken deze vereisten af van de informatie die banken opvragen in het kader van risicobeheersing.<sup>1223</sup> Om aan de CTP vordering te voldoen, zou ING dus aanvullende eisen moeten stellen die andere marktpartijen niet stellen. Dit vormt een ongeoorloofde beperking van ING's vrij verkeer van diensten en kapitaal.<sup>1224</sup>
- (c) Ook uit de Vrijwillige Initiatieven volgt geen verplichting tot het opvragen van klimaattransitieplannen, laat staan dat hieruit specifieke vereisten volgen.<sup>1225</sup>

---

<sup>1221</sup> Zie par. 9.2.1 en 9.2.3 hiervoor.  
<sup>1222</sup> Zie par. 9.2.1 en 9.2.3 hiervoor.  
<sup>1223</sup> Zie par. 9.2.3 hiervoor.  
<sup>1224</sup> Zie par. 9.4 hiervoor.  
<sup>1225</sup> Zie par. 10.3.4 hiervoor.

**13 MILIEUDEFENSIE IS NIET-ONTVANKELIJK, DE GEVORDERDE BEVELEN ZIJN NIET TOEWIJSBAAR EN ZIJN NIET UITVOERBAAR BIJ VOORRAAD**

**Kern van dit hoofdstuk**

- Milieudefensie is niet-ontvankelijk in haar vorderingen. Milieudefensie licht haar achterban verkeerd voor over de aard van de gedragingen van ING, de aard van de ingestelde vorderingen, en de gevolgen van die vorderingen voor de achterban en de maatschappij in brede zin. Hierdoor kan niet worden vastgesteld dat Milieudefensie de vereiste steun geniet van haar achterban.
- Ook is niet voldaan aan de vereisten voor rechterlijke bevelen en verklaringen voor recht: (i) op ING rust geen rechtsplicht waarmee de Gevorderde Bevelen overeenstemmen; (ii) de vorderingen zijn onvoldoende concreet geformuleerd, waardoor niet mogelijk is om op voorhand vast te stellen of het afwijken van de Beweerdelijke Rechtsplichten onder alle omstandigheden onrechtmatig is; (iii) Milieudefensie heeft onvoldoende belang bij de Gevorderde Bevelen, omdat toewijzing niet leidt tot een voldoende substantieel positief effect op werkelijke emissies; en (iv) de Gevorderde Bevelen zijn onuitvoerbaar door juridische en praktische belemmeringen.
- Gezien wezenlijke wijziging die toewijzing van enige vordering van Milieudefensie teweegbrengt bij ING, en de gevolgen die dat heeft voor verschillende bij ING betrokken partijen, waaronder haar klanten, kan van uitvoerbaarheid bij voorraad van een toewijzend vonnis geen sprake zijn.

733. Milieudefensie vordert namens haar achterban in deze procedure diverse verklaringen voor recht dat ING onrechtmatig zou handelen, en rechterlijke bevelen om beweerdelijk onrechtmatig handelen te beëindigen. Die vorderingen zijn niet toewijsbaar. Milieudefensie is namelijk niet-ontvankelijk als belangenorganisatie in deze procedure, omdat zij niet voldoet aan de ontvankelijkheidseisen voor collectieve acties (paragraaf 13.1). Daarnaast voldoen Milieudefensie's vorderingen niet aan de daarvoor geldende formele vereisten, zodat deze vorderingen moeten worden afgewezen (paragraaf 13.2). Ook van uitvoerbaarheid bij voorraad van enig bevel kan geen sprake zijn (paragraaf 13.3).

### 13.1 Milieudefensie is niet-ontvankelijk in deze procedure

734. Milieudefensie is een organisatie die zich al meer dan 50 jaar – op verschillende manieren en samen met vele andere belangenorganisaties<sup>1226</sup> – inzet "voor de bescherming van de leefomgeving".<sup>1227</sup> Zij voert daartoe diverse procedures.<sup>1228</sup>
735. In deze procedure komt Milieudefensie niet op voor haar eigen belang. Zij kan dus ook geen verklaring voor recht vorderen dat ING "onrechtmatig handelt jegens Milieudefensie".<sup>1229</sup> Zij komt als belangenorganisatie op voor de belangen van "huidige en toekomstige generaties Nederlandse ingezetenen".<sup>1230</sup>
736. De wet stelt ontvankelijkheidseisen aan het voeren van collectieve acties.<sup>1231</sup> Deze wijze van procederen is immers een uitzondering op het uitgangspunt dat partijen in beginsel alleen voor hun eigen belang kunnen opkomen.<sup>1232</sup> Die eisen dienen mede ter bescherming van de vermeende achterban, omdat zij geen partij zijn in de procedure terwijl het hun belangen zijn die op het spel staan.
737. Een belangenorganisatie kan alleen een collectieve vordering instellen als de belangen van haar achterban voldoende zijn gewaarborgd.<sup>1233</sup> Om dit vast te stellen, moet onder andere worden onderzocht in hoeverre de achterban gebaat is bij toewijzing van de vorderingen.<sup>1234</sup> Een belangenorganisatie is niet-ontvankelijk als de achterban geen baat heeft bij de collectieve actie.<sup>1235</sup>

<sup>1226</sup> Waaronder via haar lidmaatschap van *Friends of the Earth International*. Zie Dagvaarding, nr. 78.

<sup>1227</sup> Dagvaarding, nrs. 76, 90-119.

<sup>1228</sup> Zoals bijvoorbeeld de procedures genoemd in de Dagvaarding in nrs. 100 en 118.

<sup>1229</sup> Milieudefensie's vorderingen 3 en 10.

<sup>1230</sup> Dagvaarding, nr. 122. Alhoewel Milieudefensie meent op te komen voor Nederlandse ingezetenen, gaat zij voornamelijk in op de wereldwijde effecten van klimaatverandering. Zo stelt Milieudefensie dat klimaatverandering "een onevenredig grote invloed [heeft] op bijzonder kwetsbare samenlevingen" (Dagvaarding, nr. 386).

<sup>1231</sup> Art. 1018c lid 5 Rv bepaalt dat inhoudelijke behandeling van de collectieve vordering slechts plaatsvindt indien en nadat de rechter heeft beslist dat aan de ontvankelijkheidseisen is voldaan, waaronder die van art. 3:305a lid 1 tot en met 3 BW. De rechter dient de ontvankelijkheidseisen *ambtshalve* te toetsen (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 608, nr. 3 (MvT bij Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie) (uittreksel) (Productie ING-332), p. 39).

<sup>1232</sup> Dit uitgangspunt volgt o.a. uit art. 3:296, 3:302 en 3:303 BW. Zie ook Asser Procesrecht/Van Schaick 2 2022/29 (Productie ING-333).

<sup>1233</sup> Art. 3:305a lid 1 BW.

<sup>1234</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 126, nr. 3 (MvT bij Wet tot wijziging van de Wet collectieve afwikkeling massaschade) (uittreksel) (Productie ING-334), p. 12: "De vraag of met een collectieve actie de belangen van de betrokken personen al dan niet voldoende gewaarborgd zijn, laat zich alleen per concreet geval beantwoorden. Twee centrale vragen [...] zijn in hoeverre de betrokkenen uiteindelijk baat hebben bij de collectieve actie indien het gevorderde wordt toegewezen [...]". Zie ook Rb. Amsterdam 1 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:468, r.o. 4.13; Rb. Amsterdam 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:8485, r.o. 2.5.

<sup>1235</sup> Zie bijvoorbeeld conclusie A-G Ibili 23 januari 2025, ECLI:NL:PHR:2026:106, par. 3.31 waarin wordt bevestigd dat de claimstichting niet-ontvankelijk is omdat de vordering "onvoldoende concreet is toegesneden op de belangen van de belanghebbenden, waardoor zij geen baat hebben bij deze collectieve actie."

738. Artikel 3:305a lid 2 BW vult het waarborgvereiste nader in en omvat onder meer het representativiteitsvereiste.<sup>1236</sup> Dit vereist dat een belangenorganisatie voldoende steun geniet van de groep voor wie zij stelt op te komen.<sup>1237</sup> Daarvoor is vereist dat de belangenorganisatie de belangen waarvoor zij in rechte stelt op te komen, geloofwaardig en adequaat kan behartigen.<sup>1238</sup> Ook is van belang dat "een gedupeerde een geïnformeerde keuze" kan maken of hij de vorderingen van de belangenorganisatie steunt.<sup>1239</sup> Uit rechtspraak volgt dat het de achterban onder meer duidelijk moet zijn "of en in hoeverre de [...] vorderingen op hen betrekking hebben en welke positieve én negatieve gevolgen toewijzing daarvan voor hen kan hebben."<sup>1240</sup>
739. Milieudefensie voldoet in deze procedure niet aan deze eisen: (i) Milieudefensie's achterban is namelijk niet gebaat bij (toewijzing van) alle vorderingen die Milieudefensie instelt; en (ii) de informatie die Milieudefensie haar achterban verschaft over de mogelijke gevolgen van toewijzing van de vorderingen is onjuist en onvolledig.

<sup>1236</sup> Art. 3:305a lid 2 BW. *Kamerstukken II* 2016/17, 34 608, nr. 3 (MvT bij Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie) (uittreksel) (Productie ING-332), p. 18.

<sup>1237</sup> *Kamerstukken II* 2023/24, 36 169, nr. 40 (Verslag schriftelijk overleg wijziging Klimaatwet) (uittreksel) (Productie ING-335), p. 21; *Kamerstukken II* 2016/17, 34 608, nr. 3 (MvT bij Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie) (uittreksel) (Productie ING-332), p. 19; HR 21 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:319, r.o. 3.7.3. Hierin verschilt de WAMCA van de WCAM. De wetgever heeft bij de invoering van de WAMCA bewust gekozen om eisen te stellen aan de representativiteit van de belangenorganisatie.

<sup>1238</sup> Snijders 2024 (Productie ING-204), p. 162.

<sup>1239</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 34 608, nr. 3 (MvT bij Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie) (uittreksel) (Productie ING-332), p. 20: "De eisen verplichten belangenbehartigers om een algemeen toegankelijke website in te richten waarop bepaalde essentiële informatie over hun functioneren te raadplegen is. Op basis van deze informatie kan een gedupeerde een geïnformeerde keuze maken of hij zich al dan niet aansluit bij een bepaalde belangenorganisatie".

<sup>1240</sup> Rb. Oost-Brabant 3 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5, r.o. 6.19.

(1) *Milieudefensie's achterban is niet gebaat bij de vorderingen*

740. Milieudefensie houdt haar achterban voor dat ING "verantwoordelijk" is voor een uitstoot van meer dan "anderhalf keer wat Nederland uitstoot".<sup>1241</sup>

ING, ondertussen, heeft op dit moment nog steeds bijna 30 miljard aan leningen voor olie- en gasbedrijven uitstaan en leende afgelopen jaar zelfs méér geld aan olie- en gasbedrijven dan in 2016, een jaar na het Klimaatakkoord van Parijs, waaronder in talloze olie- en gasbedrijven bedrijven die nieuwe velden starten. Bovendien is ING verantwoordelijk voor 264 megaton aan broeikasgassen, dat is ruim anderhalf keer wat Nederland uitstoot. De uitspraak in de Shell-zaak biedt kortom voor ING veel houvast.

741. Daarnaast suggereert Milieudefensie dat ING een "enorme impact" heeft op het klimaat en "alle uitstoot waar het bedrijf verantwoordelijk voor is" moet halveren.<sup>1242</sup>

#### **ONZE CONCLUSIE**

ING heeft een enorme impact op het klimaat en moet daar verantwoordelijkheid voor nemen. Daarom spant Milieudefensie een klimaatzaak aan tegen ING. ING moet niet alleen alle uitstoot waar het bedrijf verantwoordelijk voor is duidelijk rapporteren, maar moet die uitstoot ook halveren.

742. Dit is niet een adequate weergave van hetgeen voorligt in deze procedure. ING is niet 'verantwoordelijk' voor het overgrote deel (ruim 99,9%) van de emissies die zij rapporteert. Dit zijn namelijk Scope 3, Cat. 15 emissies: emissies van ING's klanten.<sup>1243</sup> Door deze emissies te omschrijven als "de uitstoot van ING",<sup>1244</sup> wekt Milieudefensie ten onrechte de indruk bij haar achterban dat ING al deze broeikasgassen zelf uitstoot, en dus dat ING veel meer uitstoot dan zij in werkelijkheid doet. Deze onjuiste suggestie zet Milieudefensie kracht bij door een vergelijking te maken tussen de gerapporteerde emissies van ING en de directe uitstoot op Nederlandse bodem. Net zoals de vergelijking die Milieudefensie maakt tussen haar eisen en het handelen van ING (hoofdstuk XV van de Dagvaarding), is ook de vergelijking tussen de door ING gerapporteerde emissies en de uitstoot op Nederlandse bodem, appels met peren vergelijken.

<sup>1241</sup> Milieudefensie, 'Veelgestelde vragen over onze klimaatzaak tegen ING' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-195), onder vraag 11; zie Dagvaarding, nr. 12: "Alleen al op basis van ING's eigen verslaglegging (die nog verre van compleet is) bedroeg de Scope 3-uitstoot van ING in 2024 262 Mt aan broeikasgassen. Dit is vergelijkbaar met 1,74 keer de uitstoot van alle burgers en bedrijven in Nederland en vertegenwoordigt 0,49% van de mondiale uitstoot."

<sup>1242</sup> Milieudefensie, 'Waarom we juist ING aanklagen: de uitstoot', 12 oktober 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-336).

<sup>1243</sup> Het GHG Protocol reflecteert nu juist de notie dat Scope 3 emissies niet binnen de controle van een onderneming vallen. Zie GHG Corporate Value Chain Standard (Productie MD-130), p. 27.

<sup>1244</sup> Milieudefensie, 'Veelgestelde vragen over onze klimaatzaak tegen ING' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-195), onder vraag 14.

Milieudefensie vergelijkt de aan een mondiaal opererende systeemrelevante bank gealloceerde emissies van klanten over de hele wereld, met de directe uitstoot op het grondgebied van één land, maar maakt dat verschil niet.

743. Milieudefensie suggereert bovendien dat toewijzing van haar vorderingen leidt tot "een enorme impact", namelijk halvering van de werkelijke emissies die zij aan ING toeschrijft.<sup>1245</sup> Ook dat is niet zo: ING heeft in hoofdstuk 11 hiervoor toegelicht dat Milieudefensie's vorderingen niet, en zeker niet automatisch leiden tot een vermindering van uitstoot van broeikasgassen naar de atmosfeer, laat staan een vermindering uitstoot die gelijk staat aan de vermindering van de door ING gerapporteerde emissies. Sterker nog: het afstoten van klanten door ING riskeert een verhoging van uitstoot.<sup>1246</sup>

744. Milieudefensie's achterban is dus niet gebaat bij toewijzing van de vorderingen.<sup>1247</sup> Milieudefensie moet dan ook niet-ontvankelijk worden verklaard in haar vorderingen.

(2) *Milieudefensie geeft haar achterban geen adequaat beeld van de gevolgen van toewijzing van haar vorderingen*

745. Daarnaast kan niet worden vastgesteld dat Milieudefensie voldoende steun geniet van haar achterban. Zoals hiervoor toegelicht, schetst Milieudefensie geen adequaat beeld van haar achterban over hetgeen voorligt in deze procedure. Het kan daardoor niet worden vastgesteld of de achterban van Milieudefensie zich bewust is van de aard van de door ING gerapporteerde emissies, de aard van de vorderingen van Milieudefensie en de mogelijke en werkelijke gevolgen van toewijzing daarvan.<sup>1248</sup> Op de website van Milieudefensie suggereert zij bijvoorbeeld dat haar vorderingen geen gevolgen zullen hebben voor het spaargeld en de hypotheek van ING's klanten.<sup>1249</sup>

#### **14. IK BEN KLANT BIJ ING. IS MIJN (SPAAR)GELD NOG WEL VEILIG?**

Onze Klimaatzaak tegen ING gaat over het klimaatbeleid en de uitstoot van ING. We focussen ons niet op het spaargeld of de hypotheek van burgers zoals jij.

<sup>1245</sup> Immers, toewijzing van de vorderingen zou volgens Milieudefensie leiden tot halvering van de "enorme impact op het klimaat" van ING. Zie Milieudefensie, 'Waarom we juist ING aanklagen: de uitstoot', 12 oktober 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-336).

<sup>1246</sup> Zie par. 11.3 hiervoor.

<sup>1247</sup> Overigens valt niet in te zien waarom de achterban van Milieudefensie überhaupt baat zou kunnen hebben bij een verklaring voor recht dat ING onrechtmatig handelt *jegens Milieudefensie*, zoals Milieudefensie's vorderingen 3 en 10.

<sup>1248</sup> Milieudefensie kan dan ook niet "worden aangemerkt als een adequate spreekbuis". Zie Dagvaarding, nr. 135.

<sup>1249</sup> Milieudefensie, 'Veelgestelde vragen over onze klimaatzaak tegen ING' (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-195), onder vraag 14.

746. Ook deze informatie klopt niet, zoals uitgebreid aan de orde is gekomen in deze CvA.<sup>1250</sup> Milieudefensie 'focust' zich wél op "*het spaargeld of de hypotheek van burgers* [...]".
- Milieudefensie vordert absolute en intensiteitsdoelstellingen voor *alle* activiteiten van ING. Dit raakt ook de hypotheekactiviteiten van ING en de wijze waarop ING spaargeld beheert, investeert, en laat renderen ten behoeve van haar klanten.
  - Daarbij komt dat Milieudefensie specifieke absolute en intensiteitsdoelstellingen heeft geformuleerd voor de "*residential buildings*"-sector.<sup>1251</sup> Die vorderingen raken dus wel degelijk het verstrekken van hypotheekleningen door ING, en de financierbaarheid van huizen. ING kan immers aanzienlijk minder hypotheekleningen verstrekken als haar hypotheekleningportefeuille moet krimpen.
747. Milieudefensie behoort bekend te zijn met deze mogelijke gevolgen:<sup>1252</sup> zij is een ervaren belangenorganisatie die kan putten uit een breed internationaal netwerk aan kennis en ondersteuning. Zij heeft ook significante middelen tot haar beschikking om die kennis te verkrijgen. Zij is daarom ofwel bekend met deze gevolgen maar licht haar achterban en de rechter hierover niet in, of zij is hiermee niet bekend, maar had daar onderzoek naar moeten doen voordat zij deze procedure aanhangig maakt. Hoe dan ook dient Milieudefensie haar achterban juist en volledig te informeren.<sup>1253</sup>
748. Dat heeft zij niet gedaan. Het is daarom niet aannemelijk, en kan in elk geval niet worden vastgesteld, dat de achterban van Milieudefensie de vorderingen daadwerkelijk steunt. Ook dit moet leiden tot de conclusie dat Milieudefensie de belangen van haar achterban onvoldoende waarborgt en daarom niet-ontvankelijk moet worden verklaard in haar vorderingen in deze procedure.
749. In het verlengde hiervan verwacht ING ook van Milieudefensie dat Milieudefensie na ontvangst van deze CvA haar achterban en het bredere publiek juist en voldoende volledig inlicht over de inhoud van deze CvA en de standpunten die ING daarin inneemt, en de maatschappelijke gevolgen die ING hierin schetst. Waar het gaat over een zo belangrijk onderwerp als het tegengaan van

---

<sup>1250</sup> Zie hoofdstuk 11 hiervoor.

<sup>1251</sup> Milieudefensie vraagt hier om een absolute reductie van 40,5% per 2030, 66,2% per 2035, 83,7% per 2040 en maar liefst 97,6% per 2050. Zie Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 2.

<sup>1252</sup> Een belangenorganisatie moet immers over voldoende specifieke deskundigheid en expertise beschikken om op te kunnen treden namens een groep gedupeerden (*Kamerstukken II* 2016/17, 34 608, nr. 3 (MvT bij Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie) (uittreksel) (Productie ING-332), p. 21). Milieudefensie stelt ook over die kennis te beschikken. Zie Dagvaarding, nrs. 147-148.

<sup>1253</sup> Dit geldt uiteraard te meer als Milieudefensie meent dat de Beweerdelijke Rechtsplechtigheden ook gelden voor andere banken, zoals zij lijkt te suggereren door haar verwijzingen naar het 'vliegwieleffect' en de "*brede effecten*" van de invloed van rechtszaken. Zie Dagvaarding, nrs. 1177-1179.

gevaarlijke klimaatverandering, het belang van een brede en diepe klimaattransitie, en een bank die op dit vlak al jaren wezenlijke stappen zet en daar erkenning voor krijgt van derden (zie paragraaf 6.6), brengt het waarborgvereiste met zich dat de achterban en het bredere publiek op juiste wijze worden geïnformeerd.

### 13.2 Aan de vereisten voor een rechterlijk bevel is niet voldaan

750. Milieudefensie's vorderingen dienen te worden afgewezen omdat deze niet voldoen aan de eisen voor rechterlijke bevelen en verklaringen voor recht: (i) op ING rust geen rechtsplicht die de Gevorderde Bevelen ondersteunt (paragraaf 13.2.1); (ii) Milieudefensie's vorderingen zijn onvoldoende concreet geformuleerd (paragraaf 13.2.2); (iii) Milieudefensie heeft geen belang bij de Gevorderde Bevelen omdat toewijzing onvoldoende feitelijk effect heeft (paragraaf 13.2.3); (iv) de Gevorderde Bevelen zijn onuitvoerbaar (paragraaf 13.2.4);<sup>1254</sup> en (v) de Gevorderde Bevelen kunnen niet worden toegewezen vanwege de strikte prudentiële verplichtingen van ING (paragraaf 13.2.5).

#### 13.2.1 Op ING rust geen rechtsplicht

751. Artikel 3:296 lid 1 BW bepaalt dat, als een partij "*jegens een ander verplicht is iets te geven, te doen of na te laten*", hij "*daartoe*" wordt bevolen.<sup>1255</sup> Dit betekent dat (i) op ING een rechtsplicht moet rusten; en (ii) de reikwijdte van de Gevorderde Bevelen beperkt moet zijn tot, en moet overeenstemmen met, die rechtsplicht. Een bevel kan dus niet tot meer verplichten dan de rechtsplicht.<sup>1256</sup> In plaats daarvan moet het beperkt zijn tot het adresseren van de (beweerde) onrechtmatigheid en worden afgewezen als het rechtmatig handelen belemmert.<sup>1257</sup> De vorderingen moeten een afspiegeling zijn van de onderliggende rechtsnorm.

<sup>1254</sup> Dat de Gevorderde Bevelen geen feitelijk verschil maken en onuitvoerbaar zijn, zijn ook redenen waarom de Beweerdelijke Rechtsplichten niet bestaan, zoals uiteengezet in Deel III hiervoor.

<sup>1255</sup> Art. 3:296 lid 1 BW. Dit is slechts anders als uit de wet, uit de aard der verplichting of uit een rechtshandeling anders volgt.

<sup>1256</sup> Zie HR 27 april 1962, ECLI:NL:HR:1962:121 (*Holst/Philips*), en daarna in dezelfde lijn HR 14 juni 1963, ECLI:NL:HR:1963:AC3603 (*EZH/Bailey I*); HR 1 december 1972, ECLI:NL:HR:1972:AB6720 (*Royal Sluis/Hakkenberg & Hoopman*); HR 24 mei 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC8901 (*Gebiedsverbod*); J.J. van der Helm, *Het rechterlijk bevel en verbod als remedie (Serie Burgerlijk Proces & Praktijk XXIII)*, 2023 (uittreksel) ('Van der Helm 2023') (Productie ING-337), nr. 42; W.Th. Nuninga, *Recht, plicht, remedie of de belofte van een norm*, 2022 (uittreksel) (Productie ING-338), p. 48-50; T.E. Deurvorst, *GS Onrechtmatige daad*, II.2.1.3.2 (uittreksel) (Productie ING-339).

<sup>1257</sup> Van der Helm 2023 (Productie ING-337), nr. 308: "*Met name bij de op onrechtmatige daad gebaseerde rechterlijke bevelen en verboden is het echter van belang in het oog te houden dat het uit te spreken bevel of verbod zal moeten aansluiten op de onderliggende rechtsplicht en dus slechts het onrechtmatig handelen mag verbieden.*"

752. Zoals toegelicht in hoofdstuk 12, rust op ING geen rechtsplicht waarmee de Gevorderde Bevelen overeenstemmen.

### 13.2.2 De Gevorderde Bevelen zijn onvoldoende concreet geformuleerd

753. Voor toewijzing van rechterlijke bevelen en verklaringen voor recht is verder vereist dat de vorderingen voldoende concreet zijn geformuleerd. Volgens de Hoge Raad zijn vorderingen over toekomstig onrechtmatig handelen alleen toewijsbaar als de vorderingen zo zijn geformuleerd dat het handelen "*in alle* [door de vordering] *bestreken gevallen*" onrechtmatig is.<sup>1258</sup> Dit geldt ook voor een vordering tot een verbod of bevel dat ertoe sterkt beweerdelijk onrechtmatig handelen te beëindigen:

*"Met name voor zover het gaat om de in dit geding gevorderde verklaringen voor recht dat handelingen die nog niet zijn verricht, maar die de Staat naar de stellingen van VJV c.s. in de toekomst zou kunnen verrichten, als onrechtmatig moeten worden aangemerkt, zal moeten worden getoetst of zij op zodanige wijze zijn geformuleerd dat in alle daardoor bestreken gevallen sprake is van onrechtmatigheid. Indien reeds op voorhand blijkt dat de handelingen waarvan in dit geding wordt gevorderd deze verboden te verklaren, op zodanige wijze zijn omschreven dat zij niet alle of niet onder alle omstandigheden onrechtmatig zijn, en de vraag of zij al dan niet onrechtmatig zijn, anders dan in geval van in het verleden verrichte handelingen, ook niet aan de hand van de omstandigheden van het geval kan worden onderzocht, is de verklaring voor recht onvoldoende concreet omschreven. Opmerking verdient hierbij dat het niet tot de taak van de rechter behoort een vordering zodanig te herformuleren dat zij uitsluitend ziet op handelingen die onder alle omstandigheden als onrechtmatig moeten worden beschouwd. [...]"*

*Hetzelfde geldt op overeenkomstige wijze voor de onvoldoende concreet omschreven vorderingen strekkende tot een verbod van die handelingen of tot een bevel die handelingen te staken.*<sup>1259</sup>

754. Milieudefensie's vorderingen strekken ertoe absolute verplichtingen en verboden aan ING op te leggen. Daarbij leggen de Reductievorderingen ING's klimaatbeleid vast voor de komende 24 jaar. De Uitsluitingsvorderingen en CTP vordering zijn niet beperkt in tijd en zouden dus voor altijd gelden.
755. De Nederlandse en EU-wetgever hebben keuzes gemaakt voor sectorale maatregelen, en tegen verplichte emissiereducties voor individuele ondernemingen. Daardoor bestaat geen rechtsplicht die de Gevorderde Bevelen ondersteunt. Bovendien geldt dat geen rigide en statische emissiereducties voor de toekomst zijn vastgesteld voor ondernemingen. Flexibiliteit voor

---

<sup>1258</sup> HR 21 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3693 (*Kernwapens*), r.o. 3.3. A-G Hartkamp merkte in zijn conclusie voor de zaak al op dat "[e]en vordering [...] slechts toewijsbaar [is] indien zij voldoende concreet is, in de zin dat de reikwijdte ervan voldoende is beperkt", conclusie A-G Hartkamp 18 mei 2001, ECLI:NL:PHR:2001:ZC3693, par. 11.

<sup>1259</sup> HR 21 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3693 (*Kernwapens*), r.o. 3.3.

ondernemingen, en voor banken in het bijzonder, is juist als essentieel erkend. De Nederlandse en EU-wetgever hebben ook nadrukkelijk gekozen voor een aanpak met tussentijdse evaluatie en bijsturing.<sup>1260</sup> Dat is ook logisch: het beoordelen en bepalen van klimaatverplichtingen vergt een afweging van een groot scala aan relevante belangen en omstandigheden. Deze omvatten geopolitieke ontwikkelingen, maatschappelijke behoeften, stabiliteit van het financiële stelsel, het (klimaat)beleid en ontwikkelingen die relevant zijn voor of binnen de klimaatwetenschap. Hier valt te denken aan internationale conflicten, energiezekerheid, het woningaanbod, nieuwe inzichten in effectieve mitigatiestrategieën en de ontwikkeling van *carbon capture*-technologieën.

756. Deze af te wegen belangen en omstandigheden zijn niet statisch.<sup>1261</sup> ING wijst bijvoorbeeld op de toegenomen vraag naar en investeringen in fossiele brandstof naar aanleiding van de Russische invasie in Oekraïne en de daaraan gerelateerde zorgen over energiezekerheid.<sup>1262</sup> Ook zijn andere relevante ontwikkelingen denkbaar.

- **Ontwikkelingen in vormgeving van de duurzame energietransitie.**  
ING en Milieudefensie zijn het erover eens dat een duurzame klimaattransitie mede afhankelijk is van het opwekken van duurzame energie.<sup>1263</sup> Het is uiteindelijk aan de beleidsmakers om te bepalen welke duurzame methoden het beste tegemoet komen aan de (geografische) mogelijkheden en belangen van een land.<sup>1264</sup> De voorkeuren van beleidsmakers kunnen naar loop van tijd wijzigen, bijvoorbeeld omdat bepaalde methoden efficiënter of meer rendabel worden, of omdat bepaalde bronnen maatschappelijk meer of minder aanvaard raken (zoals Russisch gas of kernenergie). Het beleid kan dus wijzigen, en kan vergen dat ING deze activiteit en alle onderliggende grondstoffen die daarvoor nodig zijn, financiert. Dat heeft, uiteraard, ook invloed op de door ING gerapporteerde emissies.
- **Ontwikkelingen ten aanzien van klimaatdoelen en reductiepaden.**  
De partijen bij het Parijsakkoord hebben toegezegd een nationale bijdrage te leveren om de Parijsdoelstelling te bereiken. Deze partijen zullen hun (individuele) klimaatdoelen blijvend bijstellen en

<sup>1260</sup> Overweging 69 en art. 1 lid 1 Governance-verordening.

<sup>1261</sup> Zie ook hoofdstukken 2 en 3 hiervoor.

<sup>1262</sup> Zie nr. 126 en par. 3.5 hiervoor. Een sprekend voorbeeld van ontwikkelende maatschappelijke opvattingen en behoeften in andere sectoren is bijvoorbeeld de defensiesector. Tientallen jaren is gepoogd om de financiering daarvan te beperken. Door geopolitieke spanningen is dit sentiment omgeslagen: private investeringen in defensie zijn aanzienlijk gestegen, en worden zelfs uitdrukkelijk aangemoedigd door de overheid. Ook dit toont aan dat (inter)nationaal beleid niet statisch is.

<sup>1263</sup> Dagvaarding, nr. 584, onder (ii): "*financiering van bepaalde economische activiteiten in lijn met de 1,5°C-doelstelling [...] noodzakelijk is voor het welslagen van de klimaattransitie.*" Zie Dagvaarding, nr. 258 over de noodzakelijke transformatie "*naar een samenleving die (bijna) volledig zal moeten worden voorzien van alternatieve duurzame energie*".

<sup>1264</sup> Zie hierover nrs. 67 en 510-511 hiervoor.

aanpassen.<sup>1265</sup> Deze aanpassingen zullen uiteraard ook impact hebben op (investerings in) de klimaattransitie. Dat kan inhouden dat van de bancaire sector wordt verwacht dat zij de economie financiering verstrekt op een wijze die niet te verenigen is met de gevorderde reducties.

- **Sectoren die sneller of langzamer verduurzamen dan een reductiepad.** Sectorale reductiepaden modelleren manieren waarop bepaalde sectoren *kunnen* reduceren om per 2050 per saldo op de benodigde reducties voor een bepaald doel uit te komen.<sup>1266</sup> Het is mogelijk dat bepaalde sectoren sneller verduurzamen dan gemodelleerd in een dergelijk transitiepad, bijvoorbeeld door beleidskeuzes van de (EU- of Nederlandse) wetgever en/of dat bepaalde sectoren juist langzamer reduceren dan gemodelleerd.

757. Milieudefensie's vorderingen bieden geen ruimte voor dergelijke ontwikkelingen en belangen van de komende 24 jaar, laat staan tot het einde der tijd. Zo is niet op voorhand vast te stellen dat de financiering van ondernemingen die direct of indirect op enigerlei wijze betrokken zijn bij "Nieuwe Fossiele Projecten" altijd en onder alle omstandigheden onrechtmatig is.<sup>1267</sup> De uitbraak van een (gewapend) internationaal conflict, of een andere verstoring van de aanvoer van fossiele energie, kan er bijvoorbeeld toe leiden dat lokale investeringen in (nieuwe) fossiele projecten nodig zijn om de lokale energiezekerheid en nationale veiligheid te garanderen. Op dezelfde wijze is niet op voorhand vast te stellen dat het – voor zover het al onrechtmatig zou zijn, wat ING betwist – onder alle omstandigheden onrechtmatig is om meer Scope 3, Cat. 15 emissies te rapporteren dan beweerdelijk volgens de Reductievorderingen toegestaan. Dit kan bijvoorbeeld anders zijn als de financiering weliswaar leidt tot een toename van gerapporteerde emissies voor ING, maar tegelijkertijd bijdraagt aan significantie werkelijke emissiereductie. Overigens is dit juist waarom de wetgever bij uitstek uitgerust is om klimaatbeleid te formuleren.<sup>1268</sup>

758. Kortom, het is niet mogelijk om alle relevante ontwikkelingen en belangen adequaat af te wegen. Het is dan ook niet mogelijk vast te stellen dat ING's vermeende handelen onder alle door Milieudefensie's vorderingen beslagen

<sup>1265</sup> Zo heeft de EU bijvoorbeeld haar klimaatdoelen bijgesteld voor COP30. Zie K. Abnett e.a., 'EU agrees weakened climate target in final-hour deal for COP30', *Reuters* 5 november 2025 (uitdraai van 21 januari 2026) (Productie ING-340). Ook valt hier te denken aan een eventuele bijstelling van een 1,5 °C-reductiestreven naar een streven voor well below 2 °C.

<sup>1266</sup> Zo maakt het IEA NZE scenario bijvoorbeeld keuzes over de verdeling van de benodigde emissiereducties over verschillende sectoren. Zie IEA NZE Roadmap 2023 (Productie MD-085), p. 198 voor de verdeling van het 2023 IEA NZE scenario per beslagen sector en par. 10.2.2 hiervoor.

<sup>1267</sup> Zo onderschrijft de minister van Klimaat en Groene Groei dat nieuwe fossiele boringen niet "*in strijd zouden zijn met de verplichtingen uit het Klimaatakkoord van Parijs.*" Zie *Aanhangsel Handelingen II 2025/26*, nr. 29 (Kamervragen en antwoorden over het Sectorakkoord) (Productie ING-231), p. 1.

<sup>1268</sup> Zie hoofdstuk 9 hiervoor.

omstandigheden onrechtmatig zijn. Dit maakt dat Milieudefensie's vorderingen onvoldoende concreet zijn omschreven.

### 13.2.3 De Gevorderde Bevelen hebben onvoldoende feitelijk effect

759. Daarnaast is vereist dat een eiser voldoende belang heeft bij een gevorderd bevel. Voor een voldoende belang moet het bevel effectief bijdragen en batig zijn aan het belang waarvoor de eiser opkomt.<sup>1269</sup> Dit wordt beoordeeld aan de hand van een vergelijking tussen de situatie met en zonder toewijzing van het gevorderde bevel. Hierbij is 'enig' verschil onvoldoende: vereist is dat toewijzing van een vordering voldoende substantieel verschil maakt.<sup>1270</sup> Een voldoende belang ontbreekt als het bevel de eiser feitelijk geen of nauwelijks voordeel brengt.<sup>1271</sup> Het bevel is uiteraard al helemaal niet toewijsbaar als het averechts werkt.<sup>1272</sup>
760. Milieudefensie heeft deze procedure aanhangig gemaakt met als gesteld belang het verminderen van werkelijke uitstoot.<sup>1273</sup> Milieudefensie moet dus aantonen dat toewijzing van deze vorderingen leidt tot een voldoende significant verschil in uitstoot werkelijke emissies ten opzichte van de situatie zonder toewijzing van de Gevorderde Bevelen.<sup>1274</sup> Dat heeft Milieudefensie niet gedaan en is niet het geval.<sup>1275</sup> Milieudefensie heeft dus geen belang bij haar vorderingen.<sup>1276</sup>

<sup>1269</sup> Conclusie P-G Langemeijer en A-G Wissink 13 september 2019, ECLI:NL:PHR:2019:887 (*Urgenda*), par. 2.13; P. Gillaerts e.a., 'De verklaring voor recht, voldoende belang(rijk)?', *MvV* 2020/12 (Productie ING-341), p. 410.

<sup>1270</sup> Zo volgt ook uit C.J. van Zeven e.a. (red.), *Parl. Gesch. Nieuw BW. Boek 3*, 1981 (uittreksel) (Productie ING-342), p. 915: "Om te kunnen uitmaken of aan de eiser de rechtsvordering op deze grond moet worden ontzegd, moet de rechter niet alleen nagaan of de eiser enig belang bij de vordering heeft, maar ook, of dit belang voldoende is om een procedure te rechtvaardigen." V.C.A. Lindijer, *De goede procesorde*, 2006 (uittreksel) ('Lindijer 2006') (Productie ING-343), p. 100.

<sup>1271</sup> Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.102: "Uit art. 3:303 BW volgt dat er voldoende belang moet zijn bij een rechtsvordering. Of er sprake is van voldoende belang kan worden beoordeeld door een vergelijking te maken tussen de situatie met en zonder toewijzing van de vordering. Als tussen beide situaties geen relevant verschil bestaat, in die zin dat toewijzing van de vordering de eiser feitelijk geen voordeel brengt, ontbreekt het vereiste belang bij de vordering." Zie ook Van der Helm 2023 (Productie ING-337), nrs. 374 en 378; A.W. Jongbloed, *GS Vermogensrecht*, art. 3:303 BW, aant. 3 (Productie ING-344); Lindijer 2006 (Productie ING-343), p. 100.

<sup>1272</sup> Een bevel moet immers een "geschikt middel" zijn om eventuele rechten af te kunnen dwingen, zie Van der Helm 2023 (Productie ING-337), p. 111.

<sup>1273</sup> Zie ook hoofdstukken 1 en 11 hiervoor.

<sup>1274</sup> HR 12 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:590, r.o. 4.1.2: "Indien dat [voldoende] belang wordt betwist of de rechter ambtshalve opheldering wenst over dat belang, rusten de stelplicht en bewijslast terzake in beginsel op degene die de vordering instelt. (Zie voor een en ander T.M. en MvA II, *Parl. Gesch. Boek 3 BW*, p. 915 en 916.)".

<sup>1275</sup> Zie hoofdstuk 11 hiervoor.

<sup>1276</sup> Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.97-7.111. Dit geldt ook voor verklaringen voor recht. Zie bijvoorbeeld Rb. Limburg 19 juli 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:4361, r.o. 8.25-8.32.

761. Milieudefensie heeft de feitelijke effectiviteit van haar vorderingen in het geheel niet onderbouwd.<sup>1277</sup> In plaats daarvan beperkt Milieudefensie zich tot een betoog over het juridische beoordelingskader voor effectiviteit. Volgens Milieudefensie *"heeft naar Nederlands recht [...] te gelden dat de toewijzing van een vordering voldoende effectief is als die toewijzing een doelmatige bijdrage levert aan het wegnemen van de onrechtmatigheid van het handelen of nalaten van de aangesproken partij."*<sup>1278</sup> Niet zou zijn vereist dat de vorderingen effectieve maatregelen zijn *"tegen het (meeromvattende) probleem dat ook door anderen wordt veroorzaakt"*.<sup>1279</sup>
762. Daarmee gaat Milieudefensie voorbij aan het volgende:
- het is een vereiste voor het bestaan van de rechtsplicht en dus essentieel bij de beoordeling of sprake is van onrechtmatigheid dat bepaald handelen feitelijk effectief is.<sup>1280</sup> De rechtbank kan de vorderingen reeds wegens een gebrek aan onrechtmatigheid afwijzen.<sup>1281</sup> De benadering van Milieudefensie miskent dit. Zij doet alsof de Beweerdelijke Rechtsplichten bestaan, omdat ze een schending van de Beweerdelijke Rechtsplichten (waarvan het bestaan niet vaststaat) voorkomen. Dat is evident een onlogische en circulaire redenering; en
  - een voldoende belang is een zelfstandig vereiste voor de ontvankelijkheid, althans toewijsbaarheid, van vorderingen. Niet alleen voor het bestaan van de rechtsplicht, maar ook voor een voldoende belang bij vorderingen is vereist dat ze een voldoende substantieel feitelijk verschil maken voor het belang waarvoor wordt opgekomen, zoals hiervoor toegelicht.
763. Milieudefensie lijkt bovendien met haar stellingen voor te sorteren op een verweer van ING dat toewijzing van haar vorderingen een druppel op een gloeiende plaat zouden zijn, omdat de vorderingen het probleem van klimaatverandering niet geheel oplossen. Dat is echter niet wat ING hier stelt, en dus niet aan de orde: de Gevorderde Bevelen dragen niet, althans nauwelijks, bij aan het reduceren of beperken van daadwerkelijke uitstoot. Zij leveren dus geen *"doelmatige bijdrage"*.<sup>1282</sup>

---

<sup>1277</sup> Milieudefensie stelt alleen in algemene zin dat *"ING met haar Scope 1, 2 en 3 uitstoot de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer verhoogt en daarmee bijdraagt aan het gevaar van klimaatverandering en door het treffen van de door Milieudefensie gevorderde (individuele) klimaatmaatregelen een effectieve bijdrage kan leveren aan de (mondiale) klimaatdoelen."* Zie Dagvaarding nr. 1161. Dit houdt geen stand, zoals toegelicht in hoofdstuk 11 hiervoor.

<sup>1278</sup> Dagvaarding, nr. 1163.

<sup>1279</sup> Dagvaarding, nr. 1163.

<sup>1280</sup> Zie par. 8.2.3 hiervoor.

<sup>1281</sup> Zie par. 13.2.1 hiervoor.

<sup>1282</sup> Dagvaarding, nr. 1163.

764. De rechtspraak die Milieudefensie aanhaalt, bevestigt juist dat een rechterlijk (reductie)bevel moet leiden tot een feitelijk verschil in de vorm van een positief effect op de concentratie broeikasgasuitstoot naar de atmosfeer.<sup>1283</sup> In het *Urgenda*-arrest verwierp de Hoge Raad het verweer van de Staat dat het eigen aandeel in de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen maar zeer gering was en dat een vermindering van uitstoot vanaf het eigen grondgebied weinig verschil op de mondiale schaal maakt. De Hoge Raad overwoog daartoe dat iedere reductie van de Staat "een positief effect heeft op het tegengaan van een gevaarlijke klimaatverandering" nu "[i]edere reductie [...] immers [betekent] dat meer ruimte overblijft in het carbon budget."<sup>1284</sup> De verwijzing is irrelevant want die situatie doet zich in deze procedure niet voor: de Gevorderde Bevelen leiden niet of nauwelijks tot meer ruimte in het *carbon budget*, maar alleen tot een reductie van ING's gerapporteerde emissies.<sup>1285</sup> De fysieke, werkelijke, uitstoot van die derden blijft bestaan.
765. De overige Nederlandse<sup>1286</sup> en buitenlandse rechtspraak<sup>1287</sup> die Milieudefensie aanhaalt, is gebaseerd op een vergelijkbare redenering en baat Milieudefensie om dezelfde reden niet.<sup>1288</sup> Overigens zijn alle door Milieudefensie aangehaalde klimaatzaken – behoudens de Shell-zaak, die dan weer niet ziet op een bank – gericht tegen een overheid(sinstantie). Ook hieruit volgt dus niet dat een reductiebevel tegen een individuele onderneming effectief is, laat staan tegen

<sup>1283</sup> Dagvaarding, par. XVI.2 en XVI.3.

<sup>1284</sup> HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*), r.o. 5.7.8.

<sup>1285</sup> Zie hoofdstuk 11 hiervoor.

<sup>1286</sup> HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda*); HR 13 november 2015, ECLI:NL:HR:015:3307 (*Pirate Bay*). Ook verwijst Milieudefensie naar Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 (*Milieudefensie/Shell*), alhoewel dit oordeel is vernietigd in Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*). Ook verwijst Milieudefensie naar Hof Den Haag 12 februari 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:191 (*F-35*), waarvan de uitspraak eveneens is vernietigd door de Hoge Raad (HR 3 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1435 (*F-35*)).

<sup>1287</sup> Supreme Court of the United States (Verenigde Staten) 2 april 2007, *Massachusetts/Environmental Protection Agency* (Productie ING-345); Montana Supreme Court (Verenigde Staten, Montana) 18 december 2024, *Held/Montana*, 2024 MT 312 (Productie ING-346); BVerfG 24 maart 2021, Neubauer, Officiële Engelse vertaling (Productie MD-181); Cour d'Appel Bruxelles (België) 30 november 2023, 2021/AR/15gs 2022/AR/737 en 2022/AR891 (Productie MD-182); EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*KlimaSeniorinnen*).

<sup>1288</sup> Zo stelde de Hoge Raad in het *Pirate Bay*-arrest eerst vast dat de gevorderde maatregel effectief was om het doel te bereiken (HR 13 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3307 (*Pirate Bay*), r.o. 4.4.2). Zie ook Supreme Court of the United States (Verenigde Staten) 2 april 2007, *Massachusetts/Environmental Protection Agency* (Productie ING-345). Het citaat van Milieudefensie, opgenomen in Dagvaarding, nr. 1165, laat zien dat de US Supreme Court meent dat regulering van de Environmental Protection Agency in ieder geval leidt tot "a *small incremental step*". Zie ook p. 30 van deze uitspraak: "That risk [of catastrophic harm] would be reduced to some extent if petitioners received the relief they seek." Ditzelfde geldt voor Montana Supreme Court (Verenigde Staten, Montana) 18 december 2024, *Held/Montana*, 2024 MT 312 (Productie ING-346), p. 34: "Thus, the question is whether legal relief can *effectively* alleviate, remedy, or prevent Plaintiff's constitutional injury" (onderstreping toegevoegd).

een bank met vrijwel alleen emissies van andere die aan die bank gealloceerd zijn.<sup>1289</sup>

766. Tot slot kan het beroep van Milieudefensie op mogelijke indirecte effecten van toewijzing van haar vorderingen haar niet baten.<sup>1290</sup> Volgens Milieudefensie zou toewijzing van de vorderingen "*bredere effecten* [hebben] *die op een meer indirecte wijze bijdragen aan het welslagen van de mondiale klimaataanpak*",<sup>1291</sup> omdat andere actoren mogelijk hun gedrag zouden aanpassen naar aanleiding van "*rechtszaken – net zoals ook de onderhavige*".<sup>1292</sup> Hierbij suggereert Milieudefensie dat toewijzing "*impact on further litigation*" zou hebben.<sup>1293</sup>
767. Milieudefensie miskent dat een mogelijke precedentwerking onvoldoende is om de vorderingen toe te wijzen. Het is immers vaste rechtspraak van de Hoge Raad dat in de mogelijke precedentwerking van een uitspraak niet reeds een voldoende belang is gelegen.<sup>1294</sup> Bovendien maakt Milieudefensie niet duidelijk welke indirecte effecten toewijzing van de Gevorderde Bevelen teweeg zou brengen. Milieudefensie spreekt in dit verband enkel over een "*vliegwieleffect*" dat "*in de beoordeling van het effectiviteitsverweer [zou] moeten worden meegewogen*".<sup>1295</sup> Milieudefensie onderbouwt niet wat dit concreet zou inhouden,<sup>1296</sup> noch waarom de toewijzing van de Gevorderde Bevelen jegens ING hieraan zou bijdragen. Dergelijke hypothesen kunnen niet als voldoende belang dienen, zoals ook het hof in de Shell-zaak overwoog:

*"Een mogelijke signaalfunctie van een reductiebevel voor andere fossiele investeerders is te speculatief, en staat in te ver verwijderd verband met de gestelde onrechtmatige gedraging van Shell, om als belang bij het reductiebevel te kunnen dienen."*<sup>1297</sup>

768. Milieudefensie heeft dus onvoldoende belang bij haar vorderingen, omdat toewijzing van de vorderingen geen voldoende substantieel verschil maakt voor het doel waarvoor zij haar vorderingen instelt: werkelijke emissiereducties.

<sup>1289</sup> Sterker nog in de Shell-zaak overwoog het hof juist dat geen sprake was van een voldoende belang wegens een gebrek aan feitelijke effectiviteit. Zie Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.110.

<sup>1290</sup> Dagvaarding, par. XVI.4.

<sup>1291</sup> Dagvaarding, nr. 1177.

<sup>1292</sup> Dagvaarding, nr. 1179.

<sup>1293</sup> Dagvaarding, nr. 1179.

<sup>1294</sup> HR 21 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:750, r.o. 2.4; HR 12 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1602, r.o. 3.2. Zie ook conclusie A-G Silvis 3 juli 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX5516, par. 27. In gelijke zin meent de Hoge Raad dat het voorkomen van precedentwerking niet kan gelden als voldoende belang. Zie bijvoorbeeld HR 16 april 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC0927, r.o. 3.

<sup>1295</sup> Dagvaarding, nrs. 1179-1181.

<sup>1296</sup> Volgens de door Milieudefensie gehanteerde definitie van het vliegwieleffect (Dagvaarding, Begrippenlijst, "Vliegwieleffect") omvat dit effect "*onder meer de versterking van het onderlinge vertrouwen tussen de genoemde actoren*", waardoor "*alle actoren in de samenleving meer klimaatambitie zullen kunnen en durven tonen*."

<sup>1297</sup> Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 (*Milieudefensie/Shell*), r.o. 7.109.

#### 13.2.4 De Gevorderde Bevelen zijn onuitvoerbaar

769. De Gevorderde Bevelen zijn bovendien onuitvoerbaar. De Hoge Raad overwoog in het *Budde/Tao Moa Cruising Limited*-arrest dat "onmogelijkheid van nakoming [...] aan toewijzing van [de] nakomingsvordering in de weg staat."<sup>1298</sup> Toewijzing van een bevel vereist dus een voor *nakoming vatbare* rechtsplicht. Dit is niet verwonderlijk: het is immers niet zinvol een bevel op te leggen aan een partij die het bevel niet kan nakomen.<sup>1299</sup>
770. Een rechtsplicht is onder meer niet voor nakoming vatbaar als de gedaagde het bevel niet kan uitvoeren door juridische of praktische belemmeringen, bijvoorbeeld door contractuele beperkingen door overeenkomsten tussen de gedaagde en derden.<sup>1300</sup> Volgens de Hoge Raad is dit niet anders als gedaagde "zich zelf in de toestand heeft gebracht dat nakoming voor hem onmogelijk is geworden."<sup>1301</sup> Die situatie moet volgens de Hoge Raad bovendien op een lijn worden gesteld met het geval waarin de gedaagde de belemmering kan opheffen, maar alleen "door het brengen van offers die, alle omstandigheden in aanmerking genomen, in redelijkheid niet van hem gevergd kunnen worden".<sup>1302</sup>
771. De Gevorderde Bevelen zijn onuitvoerbaar.
- Zoals toegelicht in paragraaf 10.3.6 hiervoor zijn de Reductievorderingen niet uitvoerbaar ten aanzien van de emissie-intensiteitsdoelstellingen.
  - De mogelijkheid om uitvoering te geven aan de Beweerdelijke Rechtsplichten wordt beperkt door contractuele voorwaarden tussen ING en klanten. Daarbij staan de Beweerdelijke Rechtsplichten op gespannen voet met de zorgplichten van ING jegens haar klanten.<sup>1303</sup>
  - De Beweerdelijke Rechtsplichten strekken zich uit over handelen van ING in alle markten waar ING actief is. Dat betreft onder andere

<sup>1298</sup> HR 27 juni 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2401 (*Budde/Tao Moa Cruising Limited*), r.o. 3.3. De Hoge Raad verwees hierbij terug naar HR 21 mei 1976, ECLI:NL:HR:1976:AC5738 (*Oosterhuis/Unigro*), waarin hij overwoog: "dat in het algemeen een veroordeling tot nakoming van een verbintenis door de schuldenaar moet afstuiten op de onmogelijkheid voor dezen om die verbintenis ten tijde dier veroordeling na te komen". Zie ook hof Arnhem 19 oktober 2004, ECLI:NL:GHARN:2004:AR8245, r.o. 3.4: "Nakoming van een verbintenis kan ook niet worden afgedwongen, als degene die nakoming vordert, daarbij geen belang heeft of als nakoming blijvend onmogelijk is geworden."

<sup>1299</sup> Zo overwoog Van der Helm dat "een bevel tot het verrichten van een onmogelijke prestatie niet kan worden gegeven omdat zo'n bevel geen doel dient." Zie J.J. van der Helm, "Niets is onmogelijk, of toch?", *NJB* 2024/1124 (Productie ING-347), p. 1401.

<sup>1300</sup> HR 21 mei 1976, ECLI:NL:HR:1976:AC5738 (*Oosterhuis/Unigro*); Van der Helm 2023 (Productie ING-337), p. 265 en 275; H.B. Krans e.a., *Verbintenissenrecht algemeen (Studiereeks Burgerlijk Recht, deel 4)*, 2022 (uittreksel) (Productie ING-348), p. 113: "Relatieve onmogelijkheid neemt men aan wanneer de prestatie weliswaar niet in absolute zin onmogelijk is, maar het verrichten ervan op overwegende bezwaren stuit omdat er sprake is van een praktische, dan wel een morele of juridische/wettelijke belemmering."

<sup>1301</sup> HR 21 mei 1976, ECLI:NL:HR:1976:AC5738 (*Oosterhuis/Unigro*).

<sup>1302</sup> HR 21 mei 1976, ECLI:NL:HR:1976:AC5738 (*Oosterhuis/Unigro*).

<sup>1303</sup> Zie par. 9.3.3 hiervoor.

EU-lidstaten, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Singapore en Australië. De klanten van ING zijn, op hun beurt en los van in welke markt zij krediet aantrekken van ING, actief in veel andere landen. Als ING de Gevorderde Bevelen uitvoert (zoals op het opzeggen van bepaalde bankrelaties), is het aannemelijk dat zij in verschillende jurisdicties in strijd handelt met het aldaar geldende recht. Daarmee wordt het uitvoering geven aan de Gevorderde Bevelen belemmerd door dergelijke wetgeving.

### **13.2.5 Gezien de strikte prudentiële verplichtingen van ING kunnen de Gevorderde Bevelen niet worden toegewezen**

772. Daarnaast zijn de Beweerdelijke Rechtsplichten onverenigbaar met het wettelijk stelsel van prudentiële regels en toezicht dat op ING van toepassing is. Zoals toegelicht in hoofdstuk 4 en paragraaf 9.3, is het prudentieel systeem erop gericht te waarborgen dat het financiële stelsel stabiel is, en banken voldoende solide en liquide zijn. Vanwege het zwaarwegende (wereldwijde) maatschappelijke belang dat hiermee gemoeid is, wordt streng en indringend toezicht gehouden op naleving van dit regelgevend kader.
773. Het prudentieel systeem maakt dat de Beweerdelijke Rechtsplichten niet kunnen bestaan (zoals uit paragraaf 9.3 volgt), en dat de Gevorderde Bevelen niet kunnen worden toegewezen. Een bevel kan immers uitsluitend door de rechter worden toegewezen als het bevel voor ING uitvoerbaar is (zie paragraaf 13.2.4 hiervoor).
774. Het is evident dat de Gevorderde Bevelen de rechtmatige nakoming van ING's prudentiële verplichtingen in de toekomst zullen, of tenminste kunnen, belemmeren. Andersom gezegd, staat bepaald niet vast dat de Gevorderde Bevelen in alle mogelijke toekomstige omstandigheden de noodzakelijke ruimte geven aan ING om haar prudentiële verplichtingen na te komen. De Gevorderde Bevelen zijn volledig inflexibel, terwijl ze gelden voor lange tijd en ingrijpend van aard zijn. Het prudentieel systeem vereist juist een hoge mate van flexibiliteit van ING om zich voortdurend aan te passen aan nieuwe omstandigheden en zo adequaat mogelijk daaruit voortvloeiende risico's te beheersen. Veranderende omstandigheden hebben gevolgen voor de risico's van ING en vragen dus om voortdurende aandacht voor risicobeheersing.
775. De Beweerdelijke Rechtsplichten zouden ING echter dwingen om gemodelleerde transitiepaden te volgen. Zij laten niet toe dat ING hiervan afwijkt naar aanleiding van (afwijkende) ontwikkelingen in de realiteit die gevolgen hebben voor de risico's die ING loopt. Dit staat haaks op de zwaarwegende verplichtingen die op ING rusten op grond van het prudentiële systeem: het is ING simpelweg juridisch niet toegestaan om – ongeacht de werkelijke omstandigheden in de toekomst –

de rigide Gevorderde Bevelen te blijven nakomen. De Gevorderde Bevelen belemmeren daarmee verplicht en rechtmatig gedrag.

776. Het lag en ligt op de weg van Milieudefensie om te stellen en deugdelijk te onderbouwen dat de Beweerdelijke Rechtsplichten in lijn zijn met het wettelijk prudentieel systeem. Het is evenzeer aan Milieudefensie om te stellen en te onderbouwen dat de Gevorderde Bevelen in het licht van dat prudentieel systeem rechtmatig handelen niet belemmeren en uitvoerbaar zijn. Milieudefensie heeft dat niet gedaan: de Gevorderde Bevelen voorzien op geen enkele manier in de flexibiliteit die van ING wettelijk wordt vereist om haar prudentiële verplichtingen na te komen. Aan de vereisten voor toewijzing van een bevel is dus niet voldaan.

### 13.3 Geen uitvoerbaarverklaring bij voorraad

777. Zoals in deze CVA aan bod komt, heeft Milieudefensie een eigen visie op de verplichtingen van ondernemingen op het gebied van klimaatmitigatie. Deze visie verschilt aanzienlijk van de benadering van de wetgever en de maatschappij. Deze omstandigheid, dat de eisen van Milieudefensie afwijken van hetgeen thans in de maatschappij en op grond van de wet van ING geveerd wordt, brengt ook met zich dat bij toewijzing van enige Gevorderde Maatregel in ieder geval geen sprake kan zijn van uitvoerbaarheid bij voorraad.
778. Om tot uitvoerbaarheid bij voorraad te komen zullen de belangen van partijen moeten worden gewogen in het licht van de omstandigheden van het geval.<sup>1304</sup> Het belang van Milieudefensie moet zodoende worden afgewogen tegen het belang van ING bij het behoud van de bestaande situatie tot de procedure finaal is beslecht. Bij die afweging moeten de ingrijpende gevolgen voor de gedaagde worden meegenomen, zeker als die later moeilijk ongedaan kunnen worden gemaakt.<sup>1305</sup> Ook dient in dit geval rekening te worden gehouden met het maatschappelijk belang, het systeembelang en het belang van de klanten van ING.
779. De uitkomst van deze afweging is dat Milieudefensie's verzoek tot uitvoerbaarverklaring bij voorraad dient te worden afgewezen.

---

<sup>1304</sup> HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2026, r.o. 5.3.6: "[...] (ii) Bij de beoordeling moeten de belangen van partijen worden afgewogen in het licht van de omstandigheden van het geval." HR 20 mei 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC5012, r.o. 3.2.3: "[...] dat bij de in het licht van de omstandigheden van het geval te verrichten afweging van de belangen van partijen moet worden nagegaan of [...] het belang van degene die de veroordeling verkreeg, zwaarder weegt dan dat van de veroordeelde bij behoud van de bestaande toestand tot op het rechtsmiddel is beslist".

<sup>1305</sup> HR 28 mei 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC0976, r.o. 3.3: "dat toewijzing van de incidentele vorderingen ingrijpende gevolgen kan hebben die later moeilijk ongedaan kunnen worden gemaakt [zal] bij de beslissing of [tot een uitvoerbaarverklaring bij voorraad] zal worden overgegaan, moeten worden meegewogen."

- De aard van de Gevorderde Bevelen brengt mee dat deze ingrijpende beleidswijzigingen vergen die ingrijpende gevolgen hebben.** De Gevorderde Bevelen komen in feite neer op beleidsbevelen: ING moet handelen naar deze – gedetailleerde – vorderingen. Er zit echter een fundamenteel verschil tussen de benadering van Milieudefensie en de huidige inrichting van de klimaat- en energietransitie. Daarom zal ING – en iedere onderneming voor wie de Beweerdelijke Rechtsplichten zouden gelden – aanzienlijke, bezwaarlijke, stappen moeten nemen om haar beleid en strategie aan te passen.<sup>1306</sup> Dit vergt ingrijpende wijzigingen in onder andere de onderneming, haar (meerjarige) strategie, contracten en klantrelaties. De Gevorderde Bevelen kennen hierin geen flexibiliteit of mogelijkheid om in te spelen op relevante ontwikkelingen en risico's.<sup>1307</sup> Dit leidt ertoe dat haar koers aanzienlijk zal (moeten) afwijken van de context waarin zij opereert, zoals leveranciers, klanten, toezichhouders, financiers, aandeelhouders, en de gehele maatschappij. Het gebrek aan flexibiliteit leidt tot aanzienlijke aanvullende problemen omdat dit banken beperkt in de mate waarin zij hun risico's adequaat kunnen beheersen. Dit staat haaks op het belang van een stabiel beleid,<sup>1308</sup> haar prudentiële verplichtingen,<sup>1309</sup> en het maatschappelijk belang bij een stabiel en solide financieel systeem.<sup>1310</sup>
- De gevolgen kunnen niet ongedaan worden gemaakt.** Naleving van de Gevorderde Bevelen door ondernemingen vergt fundamentele beleidswijzigingen en verandering van de strategische koers, waaronder wijziging van de financiële planning en in het personeelbestand. Deze wijzigingen hebben effecten die niet ongedaan kunnen worden gemaakt door de onderneming. Zo zal een bank, zoals ING, haar portefeuille moeten herstructureren en klanten categorisch en rigoureuus moeten uitsluiten.<sup>1311</sup> Dit leidt tot onomkeerbare schade aan de marktpositie en het concurrentievermogen van ING, en relaties die ING heeft met deze klanten. Daarnaast kan het leiden tot schade bij haar klanten. Het zijn juist deze abrupte gevolgen, die in beleidsstukken en studies als zeer

<sup>1306</sup> Voor zover Milieudefensie zou menen dat het oordeel van de rechtbank in de procedure tussen Stichting Greenpeace Nederland en de Nederlandse Staat (Rb. Den Haag 28 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:1344) toont dat van gedaagden verlangd kan worden dat zij maatregelen nemen hangende een hoger beroep, gaat die vergelijking mank. In die zaak overwoog de rechtbank dat haar vonnis uitvoerbaar bij voorraad kon worden verklaard omdat de Nederlandse staat werd veroordeeld tot het naleven van verplichtingen die hij al op zich had genomen en deze kon naleven door het uitvoeren van bestaand beleid (zie r.o. 11.62). Dat is in deze zaak niet het geval. ING heeft een aanpak die fundamenteel afwijkt van hetgeen Milieudefensie voorstaat.

<sup>1307</sup> Zie par. 7.1 en 12.2 hiervoor.

<sup>1308</sup> Zie par. 2.5 en hoofdstuk 4 hiervoor.

<sup>1309</sup> Zie par. 4.3 hiervoor.

<sup>1310</sup> Zie par. 4.2 hiervoor.

<sup>1311</sup> Zie par. 11.3 hiervoor voor de Reductievorderingen en Uitsluitingsvordering, en par. 7.3 hiervoor voor de Uitsluitingsvordering.

onwenselijk worden bestempeld.<sup>1312</sup> Met andere woorden: gevolg geven aan de Gevorderde Bevelen resulteert in onomkeerbare gevolgen.

- **Er bestaat een reëel risico op andersluidende uitspraken van andere instanties.** Wetgeving en private initiatieven op het gebied van klimaatverandering ontwikkelen zich razendsnel. Gezien deze snel veranderende context en het karakter van deze procedure bestaat een reële kans dat de uitgangspunten van een oordeel in eerste aanleg verschillen van die in een hoger beroep. Dit wordt geïllustreerd het verschil in uitkomst in eerste aanleg en hoger beroep in de procedure die Milieudefensie voert tegen Shell. Wanneer een (gedeeltelijk) toewijzend vonnis uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard, zal ING's beleid steeds tussentijds aangepast moeten worden terwijl de procedure nog niet finaal beslecht is.

780. De gevolgen van de Gevorderde Bevelen zijn dus enorm en onomkeerbaar. Milieudefensie lijkt die ingrijpende gevolgen overigens juist na te jagen. Zij stelt immers dat toewijzing van haar vorderingen "*brede effecten*" teweeg kunnen brengen.<sup>1313</sup> Er gaat volgens Milieudefensie een "*signaalfunctie*" uit van rechtszaken.<sup>1314</sup> Nog daargelaten dat dit activistische streven geen voldoende belang bij deze procedure oplevert, dient een dergelijke signaalfunctie dan enkel te ontstaan nadat in deze procedure de einduitspraak in kracht van gewijsde is gegaan, en niet daarvoor.

781. Het belang van Milieudefensie bij een uitvoerbaarheid bij voorraad weegt niet op tegen het belang van ING, haar klanten, en de maatschappij, bij een stabiele bedrijfsvoering van ING en alle bijkomende belangen die ING daarmee dient. Een vonnis waarin enige vordering van Milieudefensie wordt toegewezen, kan dus in elk geval niet uitvoerbaar bij voorraad zijn.

---

<sup>1312</sup> Zie par. 11.6 hiervoor.

<sup>1313</sup> Dagvaarding, par. XVI.4.

<sup>1314</sup> Dagvaarding, nr. 1182.

## 14 AFSLUITENDE OPMERKINGEN EN CONCLUSIE

782. ING heeft in deze CvA haar verweer uiteengezet tegen de vorderingen van Milieudefensie. Ter staving van de gronden van haar verweer beschikt ING over de hieronder genoemde bewijsmiddelen. De tekst van deze CvA gaat na de lijst met producties verder op pagina 317.

### Producties

Productie ING-001A	Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026
Productie ING-001B	Bijlagen bij Rapport van Professor Ringe van 6 februari 2026
Productie ING-002A	Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026
Productie ING-002B	Bijlagen bij Rapport van Professor Resti van 6 februari 2026
Productie ING-003A	Rapport van Oxera van 5 februari 2026
Productie ING-003B	Bijlagen bij Rapport van Oxera van 5 februari 2026
Productie ING-004	UN Climate Change Conference - Belém, 'Overview Schedule', 19 november 2025 (uittreksel)
Productie ING-005	<i>Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change</i> , 11 december 1997 ('Kyoto Protocol')
Productie ING-006	UNFCCC, 'The Paris Agreement' (uitdraai van 26 januari 2026)
Productie ING-007	D. Bodansky, 'Paris Agreement', <i>United Nations Audiovisual Library of International Law</i> , juli 2021
Productie ING-008	M. Brus, 'Het klimaatakkoord van Parijs: bouwen aan wereldrecht of bewijs van falende internationale samenwerking?', AA 2016/0615, afl. 9
Productie ING-009	S. Schiele, 'International environmental regimes and their treaties', in: J.S. Bell e.a. (red.), <i>Evolution of International Environmental Regimes: The Case of Climate Change</i> , 2014 (uittreksel)
Productie ING-010	IPCC, 'About the IPCC' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-011	EU, 'Submission of an updated Nationally Determined Contribution (NDC) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)', 5 november 2025 ('EU NDC 2025')
Productie ING-012	EC, 'Sustainable Finance Action Plan', COM(2018) 97 final, 8 maart 2018 ('Sustainable Finance Action Plan')
Productie ING-013	EC, 'Europese Green Deal', COM(2019) 640 final, 11 december 2019 ('Green Deal')

Productie ING-014	Raad van de EU, 'Uitkomst van procedures inclusief brief aan het Europees Parlement inclusief voorlopig akkoord over voorstel voor verordening tot wijziging van de Europese Klimaatwet', 17086/25, 19 december 2025
Productie ING-015	EC, "'Fit for 55": het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit', COM(2021) 550 final, 14 juli 2021 ('Fit for 55-pakket')
Productie ING-016	Europese Raad, 'Fit for 55', 17 maart 2025 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-017	EC, 'Een kader voor duurzame financiering dat in de praktijk werkt', COM(2023) 317 final, 13 juni 2023 ('EC, Kader voor duurzame financiering')
Productie ING-018	EC, 'Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030 investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal', COM(2020) 562 final, 17 september 2020 (uittreksel)
Productie ING-019	EC, 'Strategie voor de financiering van de transitie naar een duurzame economie', COM(2021) 390 final, 6 juli 2021 (uittreksel)
Productie ING-020	COP29 en COP30, <i>Report on the Baku to Belem Roadmap to 1.3T</i> , november 2025 (uittreksel)
Productie ING-021	Aanbeveling (EU) 2023/1425 van 27 juni 2023 (uittreksel)
Productie ING-022	EP, 'EU klimaatdoelstelling 2040: EP wil emissiereductie van 90% in EU-klimaatwet', 13 november 2025 (persbericht) (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-023	EC, 'Commission Working Document. Impact Assessment Report. Part 1', SWD(2024) 63 final, 6 februari 2024 (uittreksel) ('EC, Impact Assessment Report')
Productie ING-024	EC, 'REPowerEU Plan', COM(2022) 230 final, 18 mei 2022 ('REPowerEU Plan')
Productie ING-025	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 'Europese Richtlijn energieprestatie van gebouwen EPBD IV' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-026	EC, 'EU-Taxonomie, duurzaamheidsrapportage door bedrijven, duurzaamheidsvoorkeuren en fiduciaire verplichtingen: Financiering sturen in de richting van de Europese Green Deal', COM(2021) 188 final, 21 april 2021
Productie ING-027	Voorstel voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088 betreffende

	informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector (SFDR), Verordening (EU) nr. 1286/2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's) en tot intrekking van Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1288, COM(2025) 841 final, 20 november 2025 (uittreksel)
Productie ING-028	<i>Kamerstukken I 2025/26</i> , 26 485, nr. E (Verslag van schriftelijk overleg over ontwerpbesluit implementatie CSRD)
Productie ING-029	EC, 'Factsheet: How does the EU Taxonomy fit within the Sustainable Finance Framework' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-030	EC, 'Commission simplifies rules on sustainability and EU investments, delivering over €6 billion in administrative relief' (uitdraai van 11 december 2025)
Productie ING-031	EC, 'Commission Staff Working Document', SWD(2025) 80 final, 26 februari 2025 (uittreksel) ('EC, Commission Staff Working Document 2025')
Productie ING-032	<i>Kamerstukken II 2025/26</i> , 36 678, nr. 10 (Kamerbrief over implementatie CSRD)
Productie ING-033	<i>Kamerstukken II 2025/26</i> , 36 678, nr. 11 (Kamerbrief over implementatie CSRD)
Productie ING-034	EC, 'Directive on Corporate Sustainability Due Diligence. Frequently asked questions', 19 juli 2024 ('CSDDD FAQ')
Productie ING-035	EC, 'Minutes of the 2408th meeting of the Commission held in Brussels on Wednesday 23 and Thursday 24 February 2022', PV(2022) 2408 final (Engelse vertaling) (uittreksel) ('EC, Minutes of the 2408th meeting')
Productie ING-036	EC, 'Follow-up to the second opinion of the Regulatory Scrutiny Board', SWD(2022) 39 final, 23 februari 2022 (uittreksel)
Productie ING-037	Raad van de EU, 'Notitie over uitkomst van de eerste lezing van het Europees Parlement inclusief Voorlopig Akkoord Omnibus', 17078/25, 19 december 2025 ('Voorlopig Akkoord Omnibus')
Productie ING-038	J. de Larosière, <i>The High-Level Group on Financial Supervision in the EU</i> , 25 februari 2009 (uittreksel)
Productie ING-039	High-Level Expert Group on Sustainable Finance, <i>Final Report 2018</i> , 31 januari 2018 (uittreksel)

Productie ING-040	ECB, <i>Gids inzake klimaat en milieurisico's</i> , november 2020
Productie ING-041	EBA, 'Transparency and Pillar 3' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-042	EBA, <i>Report on Management and Supervision of ESG Risks for Credit Institutions and Investment Firms</i> , 23 juni 2021 (uittreksel)
Productie ING-043	EBA, <i>Report on the role of environmental and social risks in the prudential framework</i> , EBA/REP/2023/34, oktober 2023 (uittreksel)
Productie ING-044	EC, <i>Banking Package</i> , 26 oktober 2021 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-045	EBA, <i>Guidelines on the management of environmental, social and governance (ESG) risks</i> , EBA/GL/2025/01, 8 januari 2025 ('EBA ESG Richtsnoeren')
Productie ING-046	A.J.A.D. van den Hurk e.a., 'Het ene ESG-plan is het andere niet', <i>FR 2025/3</i>
Productie ING-047	EBA, <i>Consultation Paper Draft Guidelines on the management of ESG Risks</i> , EBA/CP/2024/02, 18 januari 2024 (uittreksel)
Productie ING-048	Z.M. Knödler, 'Greening prudential supervision: supervisory and regulatory responses to ESG risks' in: Van der Linden van Sprankhuizen e.a. (red.), <i>Ondernemingsgericht privaatrecht en ESG (O&amp;R nr. 145)</i> , 2024 (uittreksel)
Productie ING-049	M. de Sá, 'ESG and Banks: Towards Sustainable Banking in the European Union', in: P. Câmara e.a. (red.), <i>The Palgrave Handbook of ESG and Corporate Governance</i> , 2022 (uittreksel)
Productie ING-050	EC, 'Verslag over de staat van de energie-unie 2024', COM(2024) 404 final, 11 september 2024
Productie ING-051	EC, 'Voortgangsverslag 2024 over klimaatactie in de EU', COM(2024) 498 final, 31 oktober 2024 (uittreksel)
Productie ING-052	EC, 'Staat van de Unie 2025, Van belofte naar voortgang: het eerste jaar van deze ambtstermijn, Commissie-Von der Leyen 2024-2029', 10 september 2025 (uittreksel)
Productie ING-053	EEA, <i>Europe's environment and climate: knowledge for resilience, prosperity and sustainability</i> , 29 september 2025 (uittreksel)
Productie ING-054	EC, 'Climate Action Progress Report 2025', november 2025 (uittreksel)

Productie ING-055	EC, 'The future of European competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe', 9 september 2024 ('Draghi Rapport')
Productie ING-056	EC, 'Het EU-kompas voor concurrentievermogen', COM(2025) 30 final, 29 januari 2025 (uittreksel) ('EC, EU-kompas voor concurrentievermogen')
Productie ING-057	EC, 'Een EU-kompas voor herstel van het concurrentievermogen en duurzame welvaart', 29 januari 2025 (persbericht) (uitdraai van 27 januari 2026)
Productie ING-058	EC, 'Actieplan voor betaalbare energie. De werkelijke waarde van onze energie-unie ontsluiten om betaalbare, efficiënte en schone energie voor alle Europeanen te waarborgen', COM(2025) 79 final, 26 februari 2025 (uittreksel) ('EC, Actieplan voor betaalbare energie')
Productie ING-059	Europese Raad en de Raad van de EU, 'Vereenvoudiging van EU-regels' (uitdraai van 5 februari 2026)
Productie ING-060	EFRAG, <i>EFRAG provides its technical advice on draft simplified ESRS to the European Commission</i> , 3 december 2025
Productie ING-061	EC, 'De eengemaakte markt: onze Europese thuismarkt in een onzekere wereld. Een strategie om de eengemaakte markt eenvoudig, naadloos en sterk te maken', COM(2025) 500 final, 21 mei 2025 (uittreksel)
Productie ING-062	EC, 'Routekaart voor beëindiging van de invoer van Russische energie', COM(2025) 440 final, 6 mei 2025 ('EC, Routekaart voor beëindiging invoer Russische energie')
Productie ING-063	EC, 'EU maakt einde aan invoer van Russische energie', 6 mei 2025 (persbericht) (uitdraai van 27 januari 2026)
Productie ING-064	EC, 'EU-akkoord over definitieve stopzetting van gasinvoer en uitfasering van olie-invoer uit Rusland', 3 december 2025 (persbericht) (uitdraai van 5 februari 2026)
Productie ING-065	EC, 'Commission publishes "fitness check" on EU laws covering the security of electricity and gas supply in view of future revision', 5 januari 2026 (uitdraai van 5 februari 2026)
Productie ING-066	C. Barnard, <i>The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms</i> , 2022 (uittreksel) ('Barnard 2022')

Productie ING-067	F. Zuleeg, 'The end of the level playing field?', <i>European Policy Centre</i> , 1 oktober 2020
Productie ING-068	W.T. Eijsbouts e.a. (red.), <i>Europees Recht Algemeen Deel</i> , 2020 (uittreksel)
Productie ING-069	F. Amtenbrink e.a., <i>Recht van de Europese Unie</i> , 2022 (uittreksel)
Productie ING-070	EC, 'Enforcing EU law for a Europe that delivers', COM(2022) 518 final, 13 oktober 2022
Productie ING-071	E. Versluis, 'Even Rules, Uneven Practices: Opening the 'Black Box' of EU Law in Action', <i>West European Politics</i> (30) 2007/1
Productie ING-072	<i>Kamerstukken II</i> 2014/15, 32 813, nr. 103 (Kamerbrief over rechtbank uitspraak Urgenda)
Productie ING-073	<i>Kamerstukken II</i> 2015/16, 32 813, nr. 122 (Kamerbrief over interdepartementaal beleidsonderzoek kostenefficiëntie CO2-reductiemaatregelen)
Productie ING-074	<i>Kamerstukken II</i> 2016/17, 30 196, nr. 503 (Kamerbrief over voortgangsrapportage Energieakkoord 2016)
Productie ING-075	<i>Kamerstukken II</i> 2015/16, 30 196, nr. 380 (Kamerbrief over uitfaseren kolencentrales)
Productie ING-076	Nederlands Klimaatakkoord van 28 juni 2019 (uittreksel) ('Nederlands Klimaatakkoord')
Productie ING-077	<i>Kamerstukken II</i> 2018/19, 32 813, nr. 342 (Kamerbrief over voorstel Klimaatakkoord)
Productie ING-078	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2017/18, 32 813, nr. 190 (Antwoorden van de Klimaatraad op vragen van de commissie over het Nederlands Klimaatakkoord)
Productie ING-079	<i>Kamerstukken II</i> 2015/16, 34 534, nr. 3 (MvT Nederlandse Klimaatwet) (uittreksel)
Productie ING-080	<i>Kamerstukken II</i> 2018/19, 34 534, nr. 13 (Nota naar aanleiding van het Verslag Nederlandse Klimaatwet)
Productie ING-081	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2023/24, 32 813, nr. 1319 (Nationaal Plan Energiesysteem) (uittreksel)
Productie ING-082	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2024/25, 33 561, nr. 85 (Ontwikkelkader windenergie op zee) (uittreksel)
Productie ING-083	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2025/26, 33 043, nr. 119 (Klimaat- en Energienota 2025) (uittreksel)
Productie ING-084	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2024/25, 32 813, nr. 1501 (uittreksel) ('Ontwerp-Klimaatplan 2025-2035')
Productie ING-085	<i>Kamerstukken II</i> 2022/23, 29 826, nr. 176 (Kamerbrief over aankondiging Nationaal Programma Verduurzaming Industrie) (uittreksel)
Productie ING-086	<i>Kamerstukken II</i> 2024/25, 32 813, nr. 1505 (Kamerbrief over de ontwikkelingen en toekomst van CCS)

Productie ING-087	'Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland', <i>Coalitieakkoord 2026-2030</i> (uittreksel) ( <i>'Coalitieakkoord 2026-2030'</i> )
Productie ING-088	<i>Kamerstukken II</i> 2015/16, 34 534, nr. 5 (Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State en reactie van de initiatiefnemers Nederlandse Klimaatwet)
Productie ING-089	<i>Kamerstukken II</i> 2017/18, 34 534, nr. 10 (Nota van wijziging Nederlandse Klimaatwet)
Productie ING-090	<i>Kamerstukken II</i> 2024/25, 32 852, nr. 323 (Kamerbrief over tussenrapport EU-rapporteur circulaire economie)
Productie ING-091	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2023/24, 36 471, nr. 96 (Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet) (uittreksel) ( <i>'Regeerprogramma 2024'</i> )
Productie ING-092	<i>Kamerstukken II</i> 2024/25, 32 852, nr. 334 (Verslag van een Commissiedebat over circulaire economie) (uittreksel)
Productie ING-093	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2023/24, 36 471, nr. 37 (Hoofdlijnenakkoord 2024-2028)
Productie ING-094	<i>Kamerstukken II</i> 2024/25, 22 112, nr. 4049 (Verslag van een schriftelijk overleg over Omnibus I) (uittreksel)
Productie ING-095	<i>Kamerstukken II</i> 2024/25, 22 112, nr. 4048 (Lijst van vragen en antwoorden over Omnibus I) (uittreksel)
Productie ING-096	<i>Kamerstukken II</i> 2024/25, 22 112, nr. 4107 (Kamerbrief over implementatie EPBD IV)
Productie ING-097	<i>Kamerstukken II</i> 2024/25, 21 501-02, nr. 3151 (Motie over het schrappen van nationale koppen)
Productie ING-098	<i>Handelingen II</i> 2024/25, nr. 85, item 8 (Stemming motie)
Productie ING-099	<i>Kamerstukken II</i> 2021/22, 35 925 XIII, nr. 45 (Motie over opleggen absolute reductieverplichting)
Productie ING-100	<i>Handelingen II</i> 2021/22, nr. 19, item 10 (Stemmingen)
Productie ING-101	<i>Kamerstukken II</i> 2021/22, 35 925 XIII, nr. 43 (Motie over bindende klimaatplicht)
Productie ING-102	Schriftelijke antwoorden op Kamervragen gesteld tijdens de begrotingsbehandeling van Economische Zaken en Klimaat op 22 november 2022, 23 november 2022 (uittreksel)
Productie ING-103	<i>Kamerstukken II</i> 2022/23, 35 761, nr. 9 (Gewijzigd voorstel van wet WVDIO)
Productie ING-104	<i>Kamerstukken II</i> 2022/23, 35 761, nr. 17 (Nota van wijziging WVDIO)
Productie ING-105	<i>Kamerstukken II</i> 2022/23, 35 761, nr. 16 (Nota naar aanleiding van het verslag WVDIO) (uittreksel)

Productie ING-106	<i>Aanhangsel Handelingen II 2024/25</i> , nr. 865 (Kamervragen en antwoorden over uitspraak hof in Milieudefensie/Shell)
Productie ING-107	<i>Kamerstukken II 2022/23</i> , 32 013, nr. 281 (Kamerbrief verkenning klimaatmaatregelen financiële sector)
Productie ING-108	<i>Kamerstukken II 2024/25</i> , 32 013, nr. 304 (Kamerbrief uitkomst verkenning klimaatmaatregelen financiële sector)
Productie ING-109	<i>Kamerstukken II 2024/25</i> , 32 013, nr. 302 (Kamerbrief over de visie op de financiële sector)
Productie ING-110	Bijlage bij <i>Kamerstukken II 2024/25</i> , 32 813, nr. 1416 (Energienota 2024) (uittreksel)
Productie ING-111	<i>Aanhangsel Handelingen II 2025/26</i> , nr. 721 (Kamervragen en antwoorden over vergunningverlening nieuwe olie- en gaswinning)
Productie ING-112	Analistennetwerk Nationale Veiligheid Projectleiding Instituut Clingendael, <i>De gevolgen van de Russische oorlog in Oekraïne voor de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden</i> , februari 2023 (uittreksel)
Productie ING-113	<i>Kamerstukken II 2021/22</i> , 33 529, nr. 1058 (Kamerbrief Versnellingsplan)
Productie ING-114	Bijlage bij <i>Kamerstukken II 2024/25</i> , 33 529, nr. 1293 (Sectorakkoord)
Productie ING-115	<i>Kamerstukken II 2024/25</i> , 33 529, nr. 1293 (Kamerbrief aanbieding Sectorakkoord)
Productie ING-116	Bijlage bij <i>Kamerstukken II 2025/26</i> , 33 529, nr. 1368 (Aanvullende afspraken Sectorakkoord)
Productie ING-117	<i>Kamerstukken II 2025/26</i> , 33 529, nr. 1368 (Kamerbrief aanbieding Aanvullende afspraken Sectorakkoord)
Productie ING-118	Bijlage bij <i>Kamerstukken II 2024/25</i> , 21 501-30, nr. 614 (Kabinetsreactie Draghi-rapport)
Productie ING-119	Bijlage bij <i>Kamerstukken II 2024/25</i> , 29 023, nr. 559 (Tweede Voortgangsrapportage Landelijk Actieprogramma Netcongestie) (uittreksel)
Productie ING-120	ECORYS, <i>Maatschappelijke kostprijs van netcongestie</i> (uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische zaken en Klimaat), 29 april 2024 (uittreksel)
Productie ING-121	H.P.A. Boogaard, <i>Toezicht op banken: kredietcrisis, eurocrisis, Europese bankenunie en bankencrisismanagement</i> , 2016 (uittreksel)
Productie ING-122	L.J. Silverentand e.a. (red.), <i>Hoofdlijnen Wft (Recht en Praktijk nr. FR6)</i> , 2018 (uittreksel) ('Silverentand 2018')

Productie ING-123	D. Busch e.a., 'Inleiding', in: D. Busch e.a. (red.), <i>Leerboek Financieel Recht</i> , 2024 (uittreksel)
Productie ING-124	B. Bierens, 'Banken', in: D. Busch e.a. (red.), <i>Leerboek Financieel Recht</i> , 2024 (uittreksel) ('Bierens 2024')
Productie ING-125	K.A. Messelink e.a., <i>Juridisch handboek intensief beheer. Beheer van bancaire kredieten van klanten met financiële problemen (Recht en Praktijk nr. InsR10)</i> , 2017 (uittreksel) ('Messelink 2017')
Productie ING-126	<i>Kamerstukken II 2025/26</i> , 36 711, nr. 27 (Aangenomen amendement op voorstel tot wijziging van onder andere de Wft)
Productie ING-127	Bijlage bij <i>Kamerstukken II 2012/13</i> , 33 532, nr. 1 (Brief van DNB aan Ministerie van Financiën over SNS REAAL)
Productie ING-128	Bijlage bij <i>Kamerstukken II 2012/13</i> , 33 532, nr. 1 (Besluit onteigening SNS REAAL)
Productie ING-129	<i>Kamerstukken II 2012/13</i> , 33 532, nr. 1 (Brief onteigening SNS REAAL)
Productie ING-130	C.E. du Perron, 'Goede en slechte crisiswetgeving voor financiële instellingen', in: A.H.E.M. Wellink, <i>Crisiswetgeving voor financiële instellingen en ondernemingen</i> , 2011 (uittreksel)
Productie ING-131	DNB, 'DNB handhaaft systeemrelevantiebuffers voor banken', 2 december 2024 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-132	FSB, <i>List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs)</i> , 27 november 2025
Productie ING-133	<i>Kamerstukken II 2004/05</i> , 29 708, nr. 10 (Nota van Wijziging Wft) (uittreksel)
Productie ING-134	<i>Kamerstukken II 2013/2014</i> , 33 849, nr. 3 (MvT implementatie CRD4) (uittreksel)
Productie ING-135	EBA, 'Richtsnoeren inzake interne governance', EBA/GL/2021/05, 2 juli 2021 (uittreksel) ('EBA, Richtsnoeren interne governance')
Productie ING-136	DNB, 'CRD6-implementatie', 23 december 2025 (uitdraai van 11 februari 2026)
Productie ING-137	BCBS, <i>Corporate governance principles for banks</i> , juli 2015 (uittreksel)
Productie ING-138	EBA, <i>Richtsnoeren voor het proces van toetsing en evaluatie door de toezichthouders</i> , EBA/GL/2022/03, 18 maart 2022 (uittreksel) ('EBA, Richtsnoeren SREP')
Productie ING-139	FSB, <i>Shadow Banking Scoping the Issues</i> , april 2011

Productie ING-140	Ministerie van Buitenlandse Zaken, <i>OESO Due Diligence Handreiking voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen</i> , 6 juni 2019 (uittreksel)
Productie ING-141	OESO, <i>Declaration on International Investment and Multinational Enterprises</i> , 2022
Productie ING-142	OHCHR, <i>The Corporate Responsibility to Respect Human Rights</i> , 2012 ('OHCHR Interpretive Guide')
Productie ING-143	OHCHR, <i>OHCHR Response to Request from BankTrack for Advice Regarding the Application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in context of the banking sector</i> , 12 juni 2017 ('OHCHR Application for Banking Sector')
Productie ING-144	GHG Protocol, 'About Us' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-145	PCAF, <i>Global GHG Accounting and Reporting Standard Part A: Financed Emissions</i> , december 2025 ('PCAF Financed Emissions (2025)')
Productie ING-146	SBTi, <i>Financial Institutions Net Zero Standard</i> , juli 2025 ('SBTi FINZ')
Productie ING-147	SBTi, <i>Financial Institutions Near Term Criteria</i> , mei 2024 ('SBTi FINT')
Productie ING-148	UNEP FI, <i>Climate Target Setting for Banks</i> , oktober 2025 ('UNEP FI Guidance')
Productie ING-149	AFM, <i>Naar een transparante rapportage over klimaattransitieplannen en gefinancierde emissies</i> , december 2025 (uittreksel) ('AFM 2025')
Productie ING-150	NZBA, <i>Target Setting for Capital Markets Activities</i> , oktober 2024
Productie ING-151	Greenhouse Gas Protocol, <i>Product Life Cycle Accounting and Reporting Standard</i> , september 2011
Productie ING-152	M. Condon, 'Whats Scope 3 Good For?', <i>UC Davis Law Review</i> (56) 2023
Productie ING-153	Q. Nguyen e.a., 'Scope 3 Emissions: Data Quality and Machine Learning Prediction Accuracy', <i>USAEE Working Paper</i> 2022, afl. 22-562 ('Nguyen 2022')
Productie ING-154	T. Busch e.a., 'Corporate carbon performance: Quo vadis?', <i>Journal of Industrial Ecology</i> 2022, afl. 26
Productie ING-155	OESO, <i>OECD Platform on Financing SMEs for Sustainability. Activity Report 2025</i> , november 2025 (uittreksel)
Productie ING-156	Asian Development Bank, <i>Mitigating the Data Gap in Greenhouse Gas Emissions Calculation for Small and Medium-Sized Enterprises</i> , februari 2025
Productie ING-157	RMI, <i>PACTA for Banks</i> , 25 juli 2022 ('PACTA')

Productie ING-158	GFANZ, <i>Financial Institution Net-Zero Transition Plans. Supplemental Information</i> , november 2022
Productie ING-159	SBTi, <i>Forest, Land and Agriculture science-based target-setting guidance</i> , december 2023
Productie ING-160	SBTi, <i>Cement science based target setting guidance</i> , december 2022
Productie ING-161	RMI, <i>Sustainable STEEL Principles Framework</i> , februari 2025
Productie ING-162	RMI, <i>Pegasus Guidelines for the Aviation Sector</i> , maart 2024
Productie ING-163	TPT, <i>Explore the Disclosure Recommendations</i> , april 2024
Productie ING-164	TPT, <i>Banks Sector Guidance</i> , april 2024 ('TPT Banks Sector Guidance')
Productie ING-165	IPCC 2022, AR6, WGIII (uittreksel) ('IPCC Sixth Assessment Report')
Productie ING-166	Scenario Compass Initiative, 'A global initiative to inform choices about the future of our planet' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-167	IEA, <i>World Energy Outlook 2024</i> , 16 oktober 2024 (uittreksel) ('IEA WEO2024')
Productie ING-168	IEA, <i>World Energy Outlook 2025</i> , 12 november 2025 (uittreksel) ('IEA WEO2025')
Productie ING-169	IEA, 'Scenarios in the World Energy Outlook 2025', 5 november 2025 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-170	TPT, <i>Disclosure Framework</i> , oktober 2023 ('TPT Disclosure Framework')
Productie ING-171	RMI, <i>Poseidon Principles</i> , juni 2024
Productie ING-172	ING, <i>Algemene Voorwaarden Beleggen</i> , april 2024 (uittreksel)
Productie ING-173	ING, <i>Profielchets ten aanzien van 3Q2025</i> , oktober 2025 (uittreksel)
Productie ING-174	ING, <i>ING to sell its business in Russia to Global Development JSC</i> , 28 januari 2025 (persbericht)
Productie ING-175	ING, 'Environmental Programme' (uitdraai van 4 februari 2026)
Productie ING-176	ING, <i>Climate Update 2025</i> , september 2025 ('Klimaatupdate ING 2025')
Productie ING-177	ING, <i>Persbericht over kwartaalcijfers Q4 2025</i> , 29 januari 2026
Productie ING-178	ING, 'Verduurzamen financieren' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-179	ING, <i>Actievoorwaarden ING Upgrader</i> , december 2024

Productie ING-180	World Economic Forum, "The climate economy is delivering": CEO climate leaders publish open letter ahead of COP30', 9 oktober 2025 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-181	ING, 'Our own footprint' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-182	SBTi, 'ING', 7 januari 2025 (uitdraai van 4 februari 2026)
Productie ING-183	ING, <i>2023 Climate Report</i> , 5 oktober 2023 (uittreksel) ('Klimaatrapport ING 2023')
Productie ING-184	ING, 'ING's climate targets validated by the Science-Based Targets initiative (SBTi)', 26 maart 2025 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-185	P. Friedlingstein e.a., 'Global Carbon Budget 2024', <i>Earth System Science Data</i> (17) 2025, afl. 3
Productie ING-186	IEA, <i>Global Energy Review 2025</i> , 24 maart 2025 (uittreksel)
Productie ING-187	DNV, 'About DNV - Maritime' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-188	ING, <i>Assessing climate transition plan disclosures – ING's Client Transition Plan assessment methodology</i> , januari 2025 (uittreksel) ('ING's CTP Assessment Methodology')
Productie ING-189	NCP, <i>Final Statement</i> . Oxfam Novib, Greenpeace Netherlands, BankTrack and Friends of the Earth Netherlands ( <i>Milieudefensie</i> ) versus ING, 19 april 2019 ('NCP Final Statement')
Productie ING-190	World Benchmarking Alliance, 'Financial System Benchmark. Ranking. 2025. Banks' (uitdraai van 4 februari 2026)
Productie ING-191	MSCI, <i>ING Groep NV ESG Ratings Report</i> , 13 oktober 2025
Productie ING-192	ING, 'Ratings' (uitdraai van 16 februari 2026)
Productie ING-193	TPI Global Climate Transition Centre, <i>State of the Banking Transition 2025</i> , oktober 2025 (uittreksel)
Productie ING-194	WWF Deutschland, <i>WWF-Bankenrating 2025 - Deutsche Banken und ihr Beitrag für zukunftsfähiges Wirtschaften</i> , december 2025
Productie ING-195	Milieudefensie, 'Veelgestelde vragen over onze klimaatzaak tegen ING' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-196	Milieudefensie, <i>Jaarplan 2026</i> , 2026 (uittreksel)
Productie ING-197	Milieudefensie, <i>Algemeen beleidsplan Milieudefensie 2025-2030</i> , 17 juni 2025 (uittreksel)
Productie ING-198	H.J. Rossel, 'De verkeersopvatting', in T. Hartlief e.a. (red.), <i>CJHB (Brunner-Bundel)</i> , 1994 (uittreksel)

Productie ING-199	K.J.O. Jansen, 'Verkeersopvattingen en particuliere regelgeving', <i>NTBR</i> 2020/5 ('Jansen 2020')
Productie ING-200	J.L. Smeehuijzen, 'Hoe oordeelt de feitenrechter over strijd met de maatschappelijke betamelijkheid in de zin van art. 6:162 lid 2 BW', <i>VR</i> 2017/125 ('Smeehuijzen 2017')
Productie ING-201	M.E. Bruning, <i>De rechtsvormende taak van de civiele rechter. Over belangenbescherming in burgerlijke en handelszaken door rechtspraak 'volgens de wet' en naar billijkheid in een meerlagige rechtsorde</i> , 2025 (uittreksel) ('Bruning 2025')
Productie ING-202	K.J.O. Jansen, <i>GS Onrechtmatige daad</i> , art. 6:162 BW (uittreksel)
Productie ING-203	G. de Groot, 'The potential of climate change cases for a sustained and resilient judiciary', <i>Conference for the Presidents of the Constitutional Courts of Europe on 'Climate change as a Challenge for Constitutional Law and Constitutional Courts'</i> , 4-5 mei 2023 ('De Groot 2023')
Productie ING-204	E.M. Snijders, 'Ideële acties in de financiële sector', in: N. Boomsma e.a. (red.), <i>Collectieve acties in de financiële sector</i> , 2024 (uittreksel) ('Snijders 2024')
Productie ING-205	C.J. van Zeven e.a. (red.), <i>Parl. Gesch. Nieuw BW. Boek 6</i> , 1981 (uittreksel)
Productie ING-206	J.H. Nieuwenhuis, <i>Confrontatie &amp; compromis. Recht, retoriek en burgerlijke moraal</i> , 2007 (uittreksel) ('Nieuwenhuis 2007')
Productie ING-207	T. Hartlief, 'Kennen wij het ongeschreven recht?', <i>NJB</i> 2021/1711 ('Hartlief 2021')
Productie ING-208	J.L. Smeehuijzen, 'Milieudefensie tegen Shell in hoger beroep', <i>NJB</i> 2025/2389 ('Smeehuijzen 2025')
Productie ING-209	A.G. Castermans e.a., 'Drie arresten over gebod, causaliteit en klimaatschade', <i>AV&amp;S</i> 2025/7
Productie ING-210	Asser/Sieburgh 6-IV 2023/58-60 en 74-84 (uittreksel)
Productie ING-211	T.F.E. Tjong Tjin Tai, 'Van zorgvuldigheid naar zorgplicht. Een eeuw maatschappelijke zorgvuldigheid', <i>RMThemis</i> 2019/1
Productie ING-212	G.J. Wiarda, <i>Drie typen van rechtsvinding</i> , 1999 (uittreksel)
Productie ING-213	C.O. Hoekstra, 'Maatschappelijke normvorming en de ongeschreven onzorgvuldigheidsnorm. Een gezichtspuntencatalogus', <i>WPNR</i> 2023/7419 ('Hoekstra 2023')

Productie ING-214	C.C. van Dam, <i>Aansprakelijkheidsrecht</i> , 2024 (uittreksel)
Productie ING-215	E.R. de Jong, 'Urgenda: rechterlijke risicoregulering als alternatief voor risicoregulering door de overheid?', <i>NTBR</i> 2015/46, afl. 10
Productie ING-216	E.H.P. Brands e.a., 'Shell/Milieudefensie. Geen reductiebevel voor Shell. Wel een aantal voor klimaat- en milieuzaken belangrijke mijlpalen', <i>M&amp;R</i> 2025/42
Productie ING-217	EC, 'Inception Impact Assessment on Amendment of the EU Emissions Trading System (Directive 2003/87/EC)' (Q2 2021)
Productie ING-218	M. Kellerbauer e.a. (red.), <i>The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary</i> , 2024 (uittreksel)
Productie ING-219	Written Observations of the European Commission of 19 May 2021, Application n° 39371/20 ( <i>Duarte Agostinho e.a./Portugal e.a.</i> ) ('EC, Written Observations Duarte/Portugal')
Productie ING-220	Conclusie van Antwoord Nederlandse staat in de procedure tussen Greenpeace e.a. en de Nederlandse staat (uittreksel)
Productie ING-221	<i>Kamerstukken II</i> 2025/26, 36 712, nr. 9 (Kamerbrief over Voorlopig politiek Akkoord Omnibus I-CSDDD)
Productie ING-222	EC, 'Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2006/43/EG, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 en (EU) 2024/1760 wat betreft bepaalde vereisten inzake duurzaamheidsrapportering door ondernemingen en passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven', COM(2025) 81 final, 26 februari 2025
Productie ING-223	EFRAG, <i>Draft ESRS E1. Climate Change</i> , november 2025
Productie ING-224	EFRAG, <i>Basis for Conclusions. Draft amended ESRS</i> , december 2025 (uittreksel)
Productie ING-225	Health Policy Watch, 'COP30 Ends With No Text on Fossil Fuels Phase-Out – but Plans for a Conference in 2026', 24 november 2025 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-226	Enerdata, 'Germany plans to develop 20 GW of gas power plant capacity by 2030', 11 april 2025 (uitdraai 21 januari 2026)
Productie ING-227	DW, 'Germany reactivates coal-fired power plant to save gas', 22 augustus 2022 (uitdraai van 21 januari 2026)

Productie ING-228	Offshore Energy, 'New oil & gas discovery seen as European country's 'largest conventional hydrocarbon field', 22 juli 2025 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-229	D. Katanich, 'New gas discovery off Cyprus coast may reduce EU energy dependence', <i>EuroNews</i> 8 juli 2025 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-230	Besluit van de minister van Klimaat en Groene Groei inzake winningsplan F06-IJssel van 22 december 2025
Productie ING-231	<i>Aanhangsel Handelingen II</i> 2025/26, nr. 29 (Kamervragen en antwoorden over het Sectorakkoord)
Productie ING-232	<i>Aanhangsel Handelingen II</i> 2025/2026, nr. 984 (Kamervragen en antwoorden over Aanvullende afspraken Sectorakkoord) (uittreksel)
Productie ING-233	TenneT, 'Netcongestie' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-234	EP, 'Amendementen van het Europees Parlement aangenomen op 1 juni 2023', C/2023/1232, 21 december 2023 (uittreksel)
Productie ING-235	M. Cardona e.a., <i>What role for financial regulation to help the low-carbon transition?</i> , juni 2020 (uittreksel) ('Cardona 2020')
Productie ING-236	EBF, <i>Increasing Bankability of Transition &amp; the Clean Industrial Deal</i> , juli 2025 (uittreksel) ('EBF-rapport 2025')
Productie ING-237	KPMG, <i>Het Klimaatcommitment van de Nederlandse financiële sector</i> , december 2025 ('KPMG Voortgangsrapportage 2024')
Productie ING-238	M. Regelink e.a., <i>Waterproof? An exploration of climate-related risks for the Dutch financial sector</i> , 5 oktober 2017 (uittreksel) ('Regelink (DNB) 2017')
Productie ING-239	R. Hubert e.a., <i>Connecting the dots between climate risk management and transition finance</i> , februari 2024 (I4CE publicatie over transitiefinanciering)
Productie ING-240	M. Andersson e.a., 'Green investment needs in the EU and their funding', <i>ECB Economic Bulletin</i> 2025/1 (uittreksel)
Productie ING-241	C. Nerlich e.a., 'Investing in Europe's green future. Green investment needs, outlook and obstacles to funding the gap', <i>Occasional Paper Series</i> 367/2025 (uittreksel)
Productie ING-242	N. Carey, 'Leasing model behind Europe's EV drive at risk of breakdown', <i>Reuters</i> 13 augustus 2024 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-243	<i>Kamerstukken II</i> 1967/68, 9596, nr. 3 (MvT)
Productie ING-244	<i>Kamerstukken II</i> 1968/69, 9595, 9596, nr. 6 (MvA)

Productie ING-245	R.M. Wibier, 'Opzegging van duurovereenkomsten, in het bijzonder kredietovereenkomsten', AA 2015/480
Productie ING-246	K.W.H. Broekhuizen, 'Loyaliteit en zorgvuldigheid in het financiële recht', MvV 2018/6
Productie ING-247	J.W. van de Gronden e.a., <i>Kern van het Europees recht</i> , 2025 (uittreksel)
Productie ING-248	KPMG, <i>Het Klimaatcommitment van de Nederlandse financiële sector</i> , februari 2025 (uittreksel) ('KPMG Voortgangsrapportage 2023')
Productie ING-249	Institute of International Finance, <i>The Role of The Financial Sector in the Net Zero Transition: Assessing Implications for Policy, Supervision and Market Frameworks</i> , 10 oktober 2023 (uittreksel) ('IIF 2023')
Productie ING-250	Bijlage bij <i>Kamerstukken II 2024/25</i> , 32 013, nr. 304 (Verslag reacties verkenning klimaatmaatregelen financiële sector)
Productie ING-251	<i>Aanhangsel Handelingen II 2025/26</i> , nr. 104 (Reactie van staatssecretaris van Buitenlandse Zaken op klimaatverplichtingen van staten)
Productie ING-252	Oxford Sustainable Finance Group, <i>Implications of the International Energy Agency Net Zero emissions by 2050 Scenario for Net Zero Committed Financial Institutions</i> , 24 maart 2022
Productie ING-253	K. Koasidis e.a., 'Why integrated assessment models alone are insufficient to navigate us through the polycrisis', <i>One Earth</i> (6) 2023/3
Productie ING-254	IPCC, <i>Special Report. Global Warming of 1.5°C</i> , 8 oktober 2018 (uittreksel)
Productie ING-255	IPCC, 'FAQ' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-256	Memorie van Antwoord Milieudefensie in de procedure tussen Milieudefensie c.s. en Shell plc (uittreksel) ('MvA Milieudefensie inz. Shell')
Productie ING-257	IEA, 'Understanding GEC Model Scenarios' (uitdraai van 21 oktober 2025)
Productie ING-258	T. Gardner, 'CERAWEEK IEA chief sees need for investment in existing oil, gas fields', <i>Reuters</i> 10 maart 2025 (uitdraai van 16 januari 2026) ('Gardner 2025')
Productie ING-259	IEA, <i>The Implications of Oil and Gas Field Decline Rates</i> , 16 september 2025
Productie ING-260	E.R. de Jong, <i>Voorzorgverplichtingen. Over aansprakelijkheidsrechtelijke normstelling voor onzekere risico's</i> , 2016 (uittreksel) ('De Jong 2016')
Productie ING-261	Asser/Scholten, <i>Algemeen deel</i> * 1974 (uittreksel)

Productie ING-262	M. Schröder, 'Precautionary Approach/Principle', <i>Max Planck Encyclopedia of Public International Law</i> (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-263	E. Hey e.a., 'Common but Differentiated Responsibilities', <i>Max Planck Encyclopedia of International Law</i> (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-264	NZBA, <i>Transition Finance Guide</i> , oktober 2022 ('NZBA Transition Finance Guide')
Productie ING-265	UNEP FI, 'About the Principles' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-266	Race to Zero, <i>2024 Progress Report</i> , 23 juni 2025 ('RtZ Progress Report 2024')
Productie ING-267	Milieudefensie e.a., 'Call for SBTI to align methodology with UN's High Level Expert Group report on Net-zero Commitments', 12 juli 2023
Productie ING-268	S.J.M. Biesmans, annotatie bij Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337 ( <i>Milieudefensie/Shell</i> ), JOR 2021/208 (uittreksel)
Productie ING-269	NCP, <i>Final Statement. Friends of the Earth Europe and Friends of the Earth Netherlands/Milieudefensie versus Rabobank</i> , 15 januari 2016
Productie ING-270	UNEP FI, <i>Principles for Responsible Banking Guidance Document</i> , november 2021 ('PBR Guidance Document')
Productie ING-271	GFANZ, <i>The Managed Phaseout of High-Emitting Assets</i> , juni 2022
Productie ING-272	UNEP FI, <i>Theory of Change for Climate Mitigation</i> , februari 2023
Productie ING-273	OESO, <i>OECD Due Dilligence Guidance for Responsible Business Conduct</i> , 1 februari 2018
Productie ING-274	PCAF, <i>The Global Carbon Accounting Standard for the Financial Industry. Draft version for Public Consultation</i> , augustus 2020 (uittreksel)
Productie ING-275	Nordea, <i>Annual Report 2024</i> , 24 februari 2024 (uittreksel)
Productie ING-276	Triodos, <i>Annual Report 2024</i> , 13 maart 2024 (uittreksel)
Productie ING-277	N.O. Peer, 'Corporate Climate Targets Science, Discretion, and Climate-Washing', <i>Colorado Law Scholarly Commons</i> (33) 2025 (uittreksel)
Productie ING-278	EC, 'The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind' (uitdraai van 21 januari 2026)

Productie ING-279	A. Fraser e.a., 'Net-zero targets for investment portfolios: An analysis of financed emissions metrics', <i>Energy Economics</i> 2023/126 ('Fraser 2023')
Productie ING-280	I. Granoff e.a., 'Shocking Financed Emissions: The Effect of Economic Volatility on the Portfolio Footprinting of Financial Institutions', <i>Sabin Center for Climate Change Law</i> 5/2024
Productie ING-281	O.Y. Edelenbosch e.a., 'Mitigating greenhouse gas emissions in hard-to-abate sectors', <i>PBL Netherlands Environmental Assessment Agency</i> , juli 2022
Productie ING-282	IEA, 'Who is investing in energy around the world, and who is financing it?', 25 juni 2024 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-283	K. Sachdeva e.a., 'Defunding controversial industries: Can targeted credit rationing choke firms?', <i>Journal of Financial Economics</i> (172) 2025/104133 ('Sachdeva 2025')
Productie ING-284	University of Rochester, 'When Washington tried to starve industries of loans—and failed', 26 september 2025 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-285	IEA, <i>Scaling Up Transition Finance</i> , 16 oktober 2025 (uittreksel)
Productie ING-286	GFANZ, <i>Measuring Portfolio Alignment</i> , november 2022
Productie ING-287	M. Kacperczyk e.a., 'Carbon Emissions and the Bank-Lending Channel', <i>ECGI Finance Working Paper</i> (991) 2024
Productie ING-288	New Climate Institute & Universiteit Utrecht, <i>Unpacking the financial sector's climate-related investment commitments</i> , september 2020 (uittreksel)
Productie ING-289	A. Plantinga e.a., 'The finance perspective on fossil fuel divestment', <i>Current Opinion in Environmental Sustainability</i> (66) 2024/101394
Productie ING-290	P. Bolton e.a., 'Do Investors Care About Carbon Risk?', <i>NBER Working Paper</i> 2020/26968
Productie ING-291	P. Bolton e.a., 'Global Pricing of Carbon-Transition Risk', <i>Journal of Finance</i> 2023/78
Productie ING-292	OESO, <i>Managing Climate Risks and Impacts Through Due Diligence for Responsible Business Conduct: A Tool for Institutional Investors</i> , 3 oktober 2023 (uittreksel)
Productie ING-293	UNEP FI, <i>Target Setting Protocol</i> , januari 2022
Productie ING-294	Sustainable Finance Observatory, <i>Tracking Real World Emissions Reductions: The Missing Element in</i>

	<i>Portfolio Alignment and Net-Zero Target-Setting Approaches</i> , september 2022
Productie ING-295	Platform voor Duurzame Financiering, <i>Duurzame financiering: Zijn er belemmeringen vanuit toezicht, financiële regelgeving en overheidsbeleid?</i> , 25 september 2018 (uittreksel)
Productie ING-296	DNB, <i>De financiering van transitie: kansen grijpen voor groen herstel</i> , 1 februari 2021 (uittreksel)
Productie ING-297	World Economic Forum, <i>Net-Zero Industry Tracker - 2024 edition</i> , december 2024 (uittreksel)
Productie ING-298	S.M. Hartzmark e.a., 'Counterproductive Sustainable Investing: The Impact Elasticity of Brown and Green Firms', <i>SSRN Electronic Journal</i> 2024 ('Hartzmark 2024')
Productie ING-299	Voorstel voor een Verordening inzake de uitfasering van de invoer van Russisch aardgas en de verbetering van de monitoring van potentiële energieafhankelijkheid, en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1938, COM(2025) 828 final (uittreksel)
Productie ING-300	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2023/24, 32 813, nr. 1307 (Klimaatnota 2023) (uittreksel)
Productie ING-301	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2021/22, 32 847, nr. 878 (Nationale Woon- en Bouwagenda) (uittreksel)
Productie ING-302	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 'Hoe wordt het woningtekort berekend?', 12 augustus 2024
Productie ING-303	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 'Dashboard - Energielabels' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-304	DNB, 'Size and breakdown of the mortgage market' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-305	Nederlandse Vereniging van Banken, 'Bank in beeld' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-306	Emissieregistratie, 'Broeikasgassen' (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-307	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2025/26, 33 043, nr. 119 (Klimaat- en Energieverkenning 2025) (uittreksel)
Productie ING-308	DNB, <i>Van crisis naar kans: verduurzaming van woningen na de energiecrisis</i> , 22 april 2024 (uittreksel)
Productie ING-309	C. Borio e.a., 'Finance and climate change risk managing expectations', <i>BIS Speech</i> , 8 juni 2022
Productie ING-310	P. Bolton e.a., 'Resilience of the Financial System to Natural Disasters', <i>Centre for Economic Policy Research</i> , 25 mei 2021 (uittreksel)

Productie ING-311	P. Bolton e.a., 'The green swan - Central banking and financial stability in the age of climate change', <i>Bank for International Settlements</i> , januari 2020 (uittreksel)
Productie ING-312	DNB, <i>Op weg naar een duurzame balans</i> , 22 november 2021 (uittreksel)
Productie ING-313	ECB en ESRB, <i>Towards macroprudential frameworks for managing climate risk</i> , december 2023 (uittreksel)
Productie ING-314	ESRB, <i>Review of the EU Macroprudential Framework for the Banking Sector</i> , maart 2022 (uittreksel)
Productie ING-315	FSB, <i>Supervisory and Regulatory Approaches to Climate-related Risks</i> , 13 oktober 2022 (uittreksel)
Productie ING-316	A.A. Gözlügöl, 'Credit Substitution in Sustainable Finance: An Achilles Heel?', <i>Journal of Financial Regulation</i> (00) 2025
Productie ING-317	EC, 'Report on the monitoring of climate-related risk to financial stability', C(2024) 4372 final, 28 juni 2024 (uittreksel)
Productie ING-318	ECB en ESRB, <i>Climate-related risk and financial stability</i> , juli 2021 (uittreksel)
Productie ING-319	EIOPA, <i>2022 IORP Climate Stress Test</i> , 13 december 2022 (uittreksel)
Productie ING-320	European Supervisory Authorities en ECB, <i>Fit for 55 climate scenario analysis by the European Supervisory Authorities and the European Central Bank</i> , 19 november 2024 (uittreksel) ('ESA, Fit for 55 climate scenario analysis')
Productie ING-321	ECB en ESRB, <i>Positively green: Measuring climate change risks to financial stability</i> , juni 2020 (uittreksel)
Productie ING-322	FSB, <i>The Implications of Climate Change for Financial Stability</i> , 23 november 2020 (uittreksel)
Productie ING-323	S. Alogoskoufis e.a., 'ECB economy-wide climate stress test', <i>ECB Occasional Paper Series</i> 281/2021 (uittreksel)
Productie ING-324	Bank of England, <i>Results of the 2021 Climate Biennial Exploratory Scenario (CBES)</i> , 24 mei 2022 (uittreksel)
Productie ING-325	ECB, <i>2022 climate risk stress test</i> , juli 2022 (uittreksel)
Productie ING-326	J. Ojea-Ferreiro e.a., 'Systemic risk effects of climate transition on financial stability', <i>International Review of Financial Analysis</i> (96) 2024
Productie ING-327	T. Jourde e.a., <i>Systemic Climate Risk</i> , april 2023
Productie ING-328	J. Spier, 'Milieudefensie v. Shell: een sirenenzang? Suggesties voor een beter alternatief', in: W.M.J. van Veen e.a., <i>De klimaatzaak tegen Shell (ZIFO-reeks nr. 35)</i> , 2022 (uittreksel)

Productie ING-329	New South Wales Land and Environment Court (Australië) 18 oktober 2021, <i>Mullaley Gas and Pipeline Accord Inc/Santos NSW (Eastern) Pty Ltd</i> , [2021] NSWLEC 110
Productie ING-330	C.J.H. Brunner, annotatie bij HR 6 november 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4257, <i>NJ 1982/567</i>
Productie ING-331	L. 't Mannetje, 'Wie goed doet, goed ontmoet?', <i>AV&amp;S 2015/34</i>
Productie ING-332	<i>Kamerstukken II 2016/17</i> , 34 608, nr. 3 (MvT bij Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie) (uittreksel)
Productie ING-333	Asser Procesrecht/Van Schaick 2 2022 (uittreksel)
Productie ING-334	<i>Kamerstukken II 2011/12</i> , 33 126, nr. 3 (MvT bij Wet tot wijziging van de Wet collectieve afwikkeling massaschade) (uittreksel)
Productie ING-335	<i>Kamerstukken II 2023/24</i> , 36 169, nr. 40 (Verslag schriftelijk overleg wijziging Klimaatwet) (uittreksel)
Productie ING-336	Milieudefensie, 'Waarom we juist ING aanklagen: de uitstoot', 12 oktober 2025 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-337	J.J. van der Helm, <i>Het rechterlijk bevel en verbod als remedie (Serie Burgerlijk Proces &amp; Praktijk XXIII)</i> , 2023 (uittreksel) ('Van der Helm 2023')
Productie ING-338	W.Th. Nuninga, <i>Recht, plicht, remedie of de belofte van een norm</i> , 2022 (uittreksel)
Productie ING-339	T.E. Deurvorst, <i>GS Onrechtmatige daad</i> , II.2.1.3.2 (uittreksel)
Productie ING-340	K. Abnett e.a., 'EU agrees weakened climate target in final-hour deal for COP30', <i>Reuters</i> 5 november 2025 (uitdraai van 21 januari 2026)
Productie ING-341	P. Gillaerts e.a., 'De verklaring voor recht, voldoende belang(rijk)?', <i>MvV 2020/12</i>
Productie ING-342	C.J. van Zeben e.a. (red.), <i>Parl. Gesch. Nieuw BW. Boek 3</i> , 1981 (uittreksel)
Productie ING-343	V.C.A. Lindijer, <i>De goede procesorde</i> , 2006 (uittreksel) ('Lindijer 2006')
Productie ING-344	A.W. Jongbloed, <i>GS Vermogensrecht</i> , art. 3:303 BW, aant. 3
Productie ING-345	Supreme Court of the United States (Verenigde Staten) 2 april 2007, <i>Massachusetts/Environmental Protection Agency</i>
Productie ING-346	Montana Supreme Court (Verenigde Staten, Montana) 18 december 2024, <i>Held/Montana</i> , 2024 MT 312

- Productie ING-347 J.J. van der Helm, 'Niets is onmogelijk, of toch?',  
*NJB* 2024/1124
- Productie ING-348 H.B. Krans e.a., *Verbintenissenrecht algemeen*  
(*Studiereeks Burgerlijk Recht, deel 4*), 2022 (uittreksel)

783. ING kan met het vorenstaande niet worden geacht onverplicht enige bewijslast op zich te hebben genomen die niet rechtens op ING rust.
784. Voor zover Milieudéfensie andere stellingen van ING betwist en de rechtbank van oordeel is dat de bewijslast ter zake op ING rust, biedt ING aan ook die stellingen te bewijzen, onder meer door het horen van getuigen en deskundigen.
785. ING heeft kennisgenomen van de stelling van Milieudéfensie dat het "*gelet op de rechtsschending die in het geding is, thans aan ING is om te bewijzen waarom in het licht van het gestelde in deze dagvaarding, zij niet gehouden kan worden tot hetgeen Milieudéfensie van haar vordert*".<sup>1315</sup> Wat ING betreft, behoeft dit geen verdere bespreking dan de constatering dat Milieudéfensie niet uitlegt op welke basis en wijze in deze procedure zou moeten worden afgeweken van de normale stelplicht en bewijslastverdeling. Daar is ook geen grond voor. Er kan geen sprake zijn van een door Milieudéfensie bedacht, zeer specifiek, klimaatbeleid voor een individuele onderneming dat Milieudéfensie samenstelt op basis van haar welgevallige aanknopingspunten, dat dan zou gelden zolang een gedaagde het tegendeel, en ook nog eens een negatief feit, niet bewijst.
786. Eenzelfde reactie rest voor het verzoek dat Milieudéfensie doet aan ING in hoofdstuk XVIII van de Dagvaarding om informatie te ontvangen over uitstoot vanaf 2019. Milieudéfensie spreekt van informatie van ING over "*haar uitstoot*".<sup>1316</sup> Specifieker gaat het om informatie over ING's gefinancierde en gefaciliteerde uitstoot in 2019 en daarna, alsook een uitsplitsing naar de sectoren die het petitum van de Dagvaarding noemt.<sup>1317</sup> Milieudéfensie koppelt geen specifieke vordering aan haar verzoek. Milieudéfensie constateert zelf dat ING pas in 2020 met rapportage over haar Scope 3 emissies is begonnen.<sup>1318</sup> Dat klopt. ING doet dat op basis van, en in lijn met, op haar van toepassing zijnde wetgeving, waaronder haar *Pillar 3* verplichtingen. Tot meer of anders is ING niet verplicht, en om te voldoen aan een dergelijk verzoek zou ING significante inspanningen moeten verrichten om te komen tot informatie op basis van data met beperkte kwaliteit.

---

<sup>1315</sup> Dagvaarding, nr. 1221 (onderstreping toegevoegd).

<sup>1316</sup> Dagvaarding, nrs. 1214 en 1217.

<sup>1317</sup> Dagvaarding, nr. 1216.

<sup>1318</sup> Dagvaarding, nr. 1214.

**OP DEZE GRONDEN CONCLUDEERT ING:**

dat de rechtbank bij vonnis, voor zover rechtens mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

- (a) Milieudefensie in haar vorderingen niet-ontvankelijk zal verklaren, althans haar deze vorderingen zal ontzeggen;
- (b) voor het geval dat enige vordering afzonderlijk of tezamen met andere vorderingen wordt toegewezen, de gevorderde uitvoerbaarverklaring bij voorraad zal afwijzen; en
- (c) Milieudefensie zal veroordelen in de kosten van het geding, alsmede in de gebruikelijke nakosten (zowel zonder als met betekening), te vermeerderen met de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 BW vanaf veertien dagen na de datum van het vonnis.

advocaat

---

Deze zaak wordt behandeld door mr. D.C. Roessingh, T +31 20 577 1892, E Davine.Roessingh@debrauw.com, De Brauw Blackstone Westbroek N.V., Postbus 75084, 1070 AB Amsterdam

BIJLAGE 1 DEFINITIES

Definitie	Toelichting
<b>Bankenpakket</b>	De CRR3 en CRD6
<b>BCBS</b>	<i>Basel Committee on Banking Supervision</i>
<b>Beweerdelijke Rechtsplichten</b>	De volgens Milieudefensie bestaande ongeschreven normen die ING zouden verplichten tot het uitvoeren van de Gevorderde Bevelen en die de basis vormen voor de Verklaringen voor recht
<b>Bpr</b>	Besluit prudentiële regels Wft
<b>CBAM</b>	<i>Carbon Border Adjustment Mechanism</i> . Het koolstofgrenscorrectiemechanisme uit Verordening (EU) 2023/956 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot instelling van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie
<b>CBDR Principe</b>	<i>Common But Differentiated Responsibilities Principle</i> . Het beginsel van gemeenschappelijke maar verschillende verantwoordelijkheden
<b>CCS</b>	<i>Carbon capture and storage</i> . Het afvangen, transporteren en opslaan van CO2
<b>COP</b>	<i>Conference of the Parties</i>
<b>CRD</b>	<i>Capital Requirements Directive</i> . Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG
<b>CRD5</b>	<i>Capital Requirements Directive 5</i> . Richtlijn (EU) 2019/878 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU met betrekking tot vrijgestelde entiteiten, financiële holdings, gemengde financiële holdings, beloning, toezichtsmaatregelen en -bevoegdheden en kapitaalconserveringsmaatregelen

Definitie	Toelichting
<b>CRD6</b>	<i>Capital Requirements Directive 6</i> . Richtlijn (EU) 2024/1619 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU wat betreft toezichtsbevoegdheden, sancties, bijkantoren uit derde landen en ecologische, sociale en governancerisico's
<b>CRR</b>	<i>Capital Requirements Regulation</i> . Verordening (EU) 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012
<b>CRR2</b>	<i>Capital Requirements Regulation 2</i> . Verordening (EU) 2019/876 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Verordening (EU) 575/2013 wat betreft de hefboomratio, de nettostabielefinancieringsratio, vereisten inzake eigen vermogen en in aanmerking komende passiva, tegenpartijkredietrisico, marktrisico, blootstellingen aan centrale tegenpartijen, blootstellingen aan instellingen voor collectieve belegging, grote blootstellingen, rapportage- en openbaarmakingsvereisten, en van Verordening (EU) 648/2012
<b>CRR3</b>	<i>Capital Requirements Regulation 3</i> . Verordening (EU) 2024/1623 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot wijziging van Verordening (EU) 575/2013 wat betreft vereisten inzake kredietrisico, risico van aanpassing van de kredietwaardering, operationeel risico, marktrisico en de <i>output floor</i>
<b>CSDDD</b>	<i>Corporate Sustainability Due Diligence Directive</i> . Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859
<b>CSDDD Klimaattransitieplan- verplichting</b>	De verplichting uit het huidige artikel 22 CSDDD voor ondernemingen om een transitieplan op te stellen voor mitigatie van klimaatverandering

Definitie	Toelichting
<b>CSRD</b>	<i>Corporate Sustainability Reporting Directive</i> . Richtlijn (EU) 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot wijziging van Verordening (EU) 537/2014, Richtlijn 2004/109/EG, Richtlijn 2006/43/EG en Richtlijn 2013/34/EU, met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen
<b>CTP</b>	<i>Climate transition plan</i> . Klimaattransitieplan
<b>CTP Assessment</b>	Het beoordelen door ING van informatie over de klimaattransitieplannen van haar 2.000 grootste klanten
<b>CTP vordering</b>	De in Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 6 door Milieudefensie opgenomen vordering tot het opvragen van klimaattransitieplannen van verschillende klanten met specifieke inhoudelijke vereisten
<b>CvA</b>	Deze conclusie van antwoord van ING
<b>Dagvaarding</b>	De dagvaarding van Milieudefensie van 28 maart 2025
<b>DNB</b>	De Nederlandsche Bank
<b>Draghi Rapport</b>	Het rapport van Mario Draghi over de toekomst van het Europese concurrentievermogen: EC, 'The future of European competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe', 9 september 2024
<b>EBA</b>	Europese Bankautoriteit
<b>EBA ESG Richtsnoeren</b>	<i>Guidelines on the management of environmental, social and governance (ESG) risks</i> uitgevaardigd door de EBA, EBA/GL/2025/01, 8 januari 2025
<b>EBF</b>	<i>European Banking Federation</i>
<b>EC</b>	Europese Commissie
<b>ECB</b>	Europese Centrale Bank
<b>EED</b>	<i>Energy Efficiency Directive</i> . Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking)
<b>EFRAG</b>	<i>European Financial Reporting Advisory Group</i>

Definitie	Toelichting
<b>EPBD IV</b>	<i>Energy Performance of Buildings Directive IV.</i> Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking)
<b>ESR</b>	<i>Effort Sharing Regulation.</i> Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013
<b>ESRS</b>	<i>European Sustainability Reporting Standards.</i> EU standaarden voor duurzaamheidsverslaggeving, Gedelegeerde Verordening (EU) 2023/2772 van de EC van 31 juli 2023 tot aanvulling van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft standaarden voor duurzaamheidsrapportage
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EU-wetgever</b>	De Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de EU gezamenlijk
<b>EU ETS</b>	<i>Emissions trading system:</i> het EU-emissiehandelssysteem. Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad, herzien door Richtlijn (EU) 2023/959 van 10 mei 2023
<b>EU ETS2</b>	Het aanvullende ETS, voor gebouwen, wegvervoer en brandstofgebruik in andere dan EU ETS sectoren dat geldt vanaf 2027, geïntroduceerd door Richtlijn (EU) 2023/959 van 10 mei 2023
<b>FSB</b>	<i>Financial Stability Board</i>
<b>Gevorderde Bevelen</b>	Alle in Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 11 en 12 door Milieudefensie gevorderde bevelen

Definitie	Toelichting
<b>Gevorderde Maatregelen</b>	Alle in Dagvaarding hoofdstuk XX, nrs. 1 tot en met 12 door Milieudefensie gevorderde maatregelen
<b>GFANZ</b>	<i>Glasgow Financial Alliance for Net Zero</i>
<b>GFANZ, Net-Zero Transition Plans</b>	GFANZ, Financial Institution Net-Zero Plans Report, November 2022
<b>GHG Protocol</b>	<i>Greenhouse Gas Protocol</i>
<b>GHG Protocol Corporate Standard</b>	<i>A Corporate Accounting and Reporting Standard</i> , maart 2004
<b>GHG Protocol Corporate Value Chain Standard</b>	<i>Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard</i> , september 2011
<b>GSIBs</b>	<i>Global Systemically Important Banks</i>
<b>IAMs</b>	<i>Integrated Assessment Models</i>
<b>IEA</b>	<i>International Energy Agency</i>
<b>IEA NZE scenario</b>	<i>Net Zero Emissions by 2050 scenario</i> . Een scenario van het IEA waarbij het behalen van netto-nul CO2 uitstoot in 2050 als einddoel wordt genomen om de wereldwijde opwarming tot 1,5°C te beperken, en dat vervolgens een mogelijk pad schetst voor de mondiale energiesector om die doelstelling te behalen
<b>IED</b>	<i>Industrial and Livestock Rearing Emissions Directive</i> . Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking)
<b>ING</b>	ING Groep N.V. en ING Bank N.V.
<b>IPCC</b>	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
<b>IPCC klimaatscenario's</b>	De verschillende door het IPCC geanalyseerde klimaatscenario's
<b>Kelderluikfactoren</b>	De door de Hoge Raad in het Kelderluik-arrest en daarop volgende arresten geformuleerde gezichtspunten voor de onrechtmatigheidstoetsing in gevaarzettingsituaties.

Definitie	Toelichting
<b>Klimaatcommitment</b>	Het klimaatcommitment financiële sector van 10 juli 2019 gesloten tussen vijftig banken, verzekeraars, pensioenfondsen en vermogensbeheerders als onderdeel van het Nederlands Klimaatakkoord, met als doel de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan
<b>LULUCF Verordening</b>	<i>Land Use, Land Use Change and Forestry Regulation</i> . Verordening (EU) 2023/839 van het Europees Parlement en de Raad van 19 april 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/841 wat betreft het toepassingsgebied, vereenvoudiging van de rapportage- en nalevingsvoorschriften, en vaststelling van de streefcijfers voor de lidstaten voor 2030, en van Verordening (EU) 2018/1999 wat betreft verbetering van monitoring, rapportage, het volgen van de vooruitgang en beoordeling
<b>Milieudefensie</b>	Vereniging Milieudefensie
<b>NCP</b>	<i>National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises</i>
<b>NDCs</b>	<i>Nationally Determined Contributions</i>
<b>Nederlandse Klimaatakkoord</b>	Het klimaatakkoord van 28 juni 2019 gesloten tussen meer dan 100 Nederlandse partijen met daarin sectorale maatregelen en afspraken gericht op het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen
<b>Nederlandse Klimaatwet</b>	De op 1 september 2019 in Nederland ingevoerde Klimaatwet (Stb. 2019, 253), gewijzigd ter implementatie van de Europese klimaatwet op 10 juli 2023 (Stb. 2023, 271)
<b>NFRD</b>	<i>Non-Financial Reporting Directive</i> . Richtlijn 2014/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot de bekendmaking van niet-financiële informatie en informatie inzake diversiteit door bepaalde grote ondernemingen en groepen
<b>Nieuwe Velden</b>	De exploratie en het in productie nemen van nieuwe olie- en gasvelden waarvan de beslissing tot ontwikkeling ( <i>financial investment decision</i> ) is genomen na 31 december 2021

Definitie	Toelichting
<b>NZBA</b>	<i>Net Zero Banking Alliance</i>
<b>NZBA Guidance</b>	NZBA, Guidance for Climate Target Setting for Banks, april 2024
<b>NZIA</b>	<i>Net Zero Industry Act</i> . Verordening 2024/1735 van 13 juni 2024 Verordening (EU) 2024/1735 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van een kader van maatregelen ter versterking van het Europese ecosysteem voor de productie van nettonultechnologie en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>OESO-richtlijnen</b>	Richtlijnen voor multinationale ondernemingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Engelstalige versie van 2023)
<b>OHCHR</b>	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i> . De Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Mensenrechten
<b>Omnibus-pakket</b>	Het EC-voorstel van 26 februari 2025 voor vereenvoudiging en afstemming van de huidige duurzaamheidswetgeving waaronder meer de Taxonomieverordening, CSRD en CSDDD
<b>Operationele Emissies</b>	ING's Scope 1 en Scope 2 emissies, alsook Scope 3 emissies voor zover zij zien op zakenreizen
<b>Overkoepelende Reductievordering</b>	De in Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 1, 8-10(i) en 12 door Milieudefensie opgenomen reductievorderingen om op overkoepelend niveau, en dus ten aanzien van de ING Groep als geheel, haar emissies te reduceren
<b>PACTA</b>	<i>Paris Agreement Capital Transition Assessment</i>
<b>Parijsdoelstelling</b>	De doelstelling die volgt uit het Parijsakkoord, namelijk het beperken van de mondiale temperatuurstijging tot "ruim onder" 2°C, en een streven naar een beperking tot 1,5°C
<b>PCAF</b>	<i>Partnership for Carbon Accounting Financials</i>
<b>PCAF Facilitated Emissions</b>	PCAF, <i>The Global GHG Accounting and Reporting Standard Part B: Facilitated Emissions</i> , december 2023

Definitie	Toelichting
<b>PCAF Financed Emissions (2022)</b>	PCAF, <i>The Global GHG Accounting and Reporting Standard Part A: Financed Emissions</i> , december 2022
<b>PCAF Financed Emissions (2025)</b>	PCAF, <i>Global GHG Accounting and Reporting Standard Part A: Financed Emissions</i> , december 2025
<b>PRB</b>	<i>Principles for Responsible Banking</i>
<b>Race to Zero Interpretation Guide</b>	Race to Zero, <i>Interpretation Guide</i> , juni 2022
<b>Race to Zero Pledge</b>	Race to Zero, <i>Starting Line and Leadership Practices 3.0</i> , juni 2022
<b>RED III</b>	<i>Renewable Energy Directive III</i> . Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad
<b>Reductievorderingen</b>	De in Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 1-5(i), 7-10 en 12 door Milieudefensie opgenomen emissiereductievorderingen
<b>REPowerEU Plan</b>	<i>RePowerEU Plan van de EC</i> . EC, 'REPowerEU Plan', COM(2022) 230 final, 18 mei 2022
<b>Retail Banking</b>	Het onderdeel van ING's bedrijfsvoering dat is gericht op particulieren en midden- en kleinbedrijven
<b>SBTi</b>	<i>Science Based Targets Initiative</i>
<b>SBTi FINT</b>	SBTi, <i>SBTi Financial Institutions' Near-Term Criteria</i> , mei 2024
<b>SBTi FINZ</b>	SBTi, <i>Financial Institutions Net-Zero Standard</i> , juli 2025
<b>Sectorakkoord</b>	Sectorakkoord Gaswinning in de Energietransitie. Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 33 529, nr. 1293 (Sectorakkoord)
<b>Sectorale Reductievorderingen</b>	De in Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 2-5(i), 7-9, 10(ii) en 12 door Milieudefensie opgenomen sectorale emissiereductievorderingen

Definitie	Toelichting
<b>SFDR</b>	<i>Sustainable Finance Disclosure Regulation</i> . Verordening (EU) 2019/2088 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 betreffende informatieverstopping over duurzaamheid in de financiële dienstensector
<b>SREP</b>	<i>Supervisory Review and Evaluation Process</i>
<b>SSM</b>	<i>Single Supervisory Mechanism</i>
<b>Sustainable Finance Action Plan</b>	Het actieplan: duurzame groei financieren. EC, 'Sustainable Finance Action Plan', COM(2018) 97 final, 8 maart 2018
<b>SVOH</b>	Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen
<b>TCF</b>	<i>Trade Commodity Finance</i> , het financieren van de handel in grondstoffen zoals landbouwproducten, metalen en brandstoffen
<b>TPI</b>	<i>Transition Pathway Initiative</i>
<b>TPT</b>	<i>UK Transition Plan Taskforce</i>
<b>TPT Banks Sector Guidance</b>	TPT, <i>Banks Sector Guidance</i> , april 2024
<b>TPT Disclosure Framework</b>	TPT, <i>Disclosure Framework</i> , oktober 2023
<b>Uitsluitingsvorderingen</b>	De in Dagvaarding, hoofdstuk XX, nr. 5(ii) door Milieudefensie opgenomen vordering tot het weigeren en beëindigen van alle dienstverlening aan verschillende bedrijven
<b>UNEP FI</b>	<i>United Nations Environment Programme Finance Initiative</i>
<b>UNEP FI Guidance</b>	UNEP FI, <i>Guidance for Climate Target Setting for Banks</i> , oktober 2025
<b>UNFCCC</b>	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> (het VN-Klimaatverdrag)
<b>UNGPs</b>	<i>United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights</i>
<b>Verklaringen voor recht</b>	De in Dagvaarding, hoofdstuk XX, nrs. 3, 9 en 10 door Milieudefensie gevorderde verklaringen voor recht
<b>Versnellingsplan</b>	Versnellingsplan gaswinning Noordzee. <i>Kamerstukken II 2021/22, 33 529, nr. 1058</i> (Kamerbrief Versnellingsplan)

Definitie	Toelichting
<b>VEU</b>	Verdrag betreffende de Europese Unie
<b>VN-Klimaatverdrag</b>	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> (UNFCCC)
<b>Voorlopig Akkoord Omnibus</b>	Voorlopig politiek akkoord tussen de Raad, het Europees Parlement en de EC over een deel van het Omnibus-pakket van 9 december 2025 waarin onder meer de CSDDD wordt gewijzigd
<b>Vrijwillige Initiatieven</b>	Alle richtsnoeren en adviezen ( <i>guidance</i> ) over de rol van ondernemingen binnen de klimaattransitie die niet afkomstig zijn van een wetgevende macht
<b>VWEU</b>	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
<b>Wetsvoorstel WVDIO</b>	Initiatiefwetsvoorstel Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen
<b>Wft</b>	Wet op het financieel toezicht
<b>Wholesale Banking</b>	Het onderdeel van ING's bedrijfsvoering dat is gericht op grote bedrijven en financiële instellingen

BIJLAGE 2                      UITVERGROOTTE FIGUREN IN DE CVA

Figuur 3: Regels met betrekking tot kapitaal en liquiditeit van banken

IMPACT OP KAPITAAL	IMPACT OP LIQUIDITEIT
<ul style="list-style-type: none"><li>• Art. 73 CRD: intern beoordelingsproces van kapitaaltoereikendheid</li><li>• Kapitaalvereisten om solvabiliteit van bank te waarborgen, bijv. voor kredietrisico:<ul style="list-style-type: none"><li>• Art. 111-114 CRR: standaardbenadering</li><li>• Art. 142-191 CRR: interneratingbenadering</li></ul></li><li>• Deel 4 CRR: limieten voor grote risicoblootstellingen ter voorkoming van grote verliezen bij faillissement van cliënt / groep verbonden cliënten</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Art. 86 CRD: detecteren / meten / beheren / bewaken van liquiditeitsrisico</li><li>• Deel 6 CRR en Gedelegerde Verordening (EU) 61/2015: liquiditeitsvereisten ter waarborging voldoende liquiditeit in stressscenario's en financieringsstabiliteit op middellange termijn</li></ul>

**Figuur 4: Governance lat waar bestuur, risicocomité en RvC op grond van de wet aan gehouden is met betrekking tot besluiten die zij moet nemen**

VERANTWOORDELIJKHEID BESTUUR	RISICOCOMITÉ RVC	VERANTWOORDELIJKHEID RVC
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 88 CRD: doeltreffend en prudent bestuur</li> <li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: bepalingen ter waarborging verantwoord risicobeheer <ul style="list-style-type: none"> <li>• nr. 23: relevante risico's begrijpen / mitigeren voor besluitvorming</li> <li>• nr. 28: geïnformeerde besluitvorming</li> <li>• nr. 30: constructieve discussie / kritische beoordeling bij besluitvorming / RVC informeren bij belangrijke besluiten over bedrijfsactiviteiten en genomen risico's</li> </ul> </li> <li>• Art. 91 CRD en EBA/ESMA richtsnoeren voor het beoordelen van geschiktheid: individueel en collectief begrip van bedrijfsactiviteiten en risico's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 76 lid 3 CRD: verplichting tot oprichting risicocomité</li> <li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: risicocomité adviseert en ondersteunt RVC over (onder andere): <ul style="list-style-type: none"> <li>• nr. 61a: risicostrategie en -bereidheid voor alle risico's</li> <li>• nr. 61b: uitvoering van risicostrategie / limieten</li> <li>• nr. 61c: uitvoeren strategie voor kapitaal- en liquiditeits- en overig risicobeheer</li> <li>• nr. 61d: aanpassingen in risicostrategie bijv. uit veranderingen in het bedrijfsmodel</li> <li>• nr. 61f: toetsen (stress)scenario's ter beoordeling reactie risicoprofiel</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 88 CRD: doeltreffend en prudent toezicht</li> <li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: bepalingen ter waarborging verantwoord risicobeheer <ul style="list-style-type: none"> <li>• nr. 23: relevante risico's begrijpen om doeltreffend toezicht te houden</li> <li>• nr. 32: constructieve / kritische opstelling t.a.v. strategie</li> <li>• nr. 34a: controle bestuurlijke besluitvorming</li> <li>• nr. 34b: besluiten kritisch evalueren</li> <li>• nr. 34i: onafhankelijkheid interne controlefuncties waarborgen / waarschuwen risico-ontwikkelingen</li> </ul> </li> <li>• Art. 91 CRD en EBA/ESMA richtsnoeren voor het beoordelen van geschiktheid: individueel en collectief begrip bedrijfsactiviteiten en risico's</li> </ul>

**Figuur 5: Te volgen stappen, procedures en analyses door banken voordat besluiten naar het bestuur en de RvC worden gebracht**

ANALYSE RELEVANTE RISICOS	BETROKKENHEID RISICOBEEHEERFUNCTIE	BETROKKENHEID ANDERE CONTROLFUNCTIES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 74-87 CRD: alle risico's beoordelen en beheren (waaronder krediet- en tegenpartijrisico, concentratierisico, marktrisico, operationeel risico, ESG risico's)</li> <li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: procedures voor continue detectie, beheer, bewaking en rapportage van alle risico's / versterking van interne governance (zie ook hierna <i>Betrokkenheid risicobeheerfunctie en Betrokkenheid andere controlfuncties</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: betrokkenheid van risicobeheerfunctie voor zorgvuldig besluitvormingsproces               <ul style="list-style-type: none"> <li>• nr. 184: betrokkenheid bij alle belangrijke risicobeheerbesluiten</li> <li>• nr. 186: verstreken onafhankelijke informatie / analyses / deskundige oordelen</li> <li>• nr. 187: beoordelen degelijkheid en duurzaamheid van risicostrategie en -bereidheid</li> <li>• nr. 189: beoordeling van effect belangrijke veranderingen</li> <li>• nr. 190: beoordelen hoe risico's het beheer van risicoprofiel, liquiditeit, en solide kapitaalbasis beïnvloeden</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sommige – niet-financiële – compliance-risico's kunnen financiële risico's vormen bij verlies van vertrouwen               <ul style="list-style-type: none"> <li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: betrokkenheid van compliance functie                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• nr. 209: waarborgen naleving toepasselijke wetgeving / beoordelen effect eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving</li> <li>• nr. 210: samenwerking compliancefunctie en risicobeheerfunctie / bevindingen compliancefunctie meegenomen in besluitvorming</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

Figuur 6: Bijzondere vereisten voor ingrijpende / materiële besluiten

EXTRA EISEN AAN DE BESLUITVORMING VAN DE BANK	GOEDKEURING DOOR DE ECB VOOR MATERIEËLE BESLUITEN
<ul style="list-style-type: none"><li>• EBA richtsnoeren inzake interne governance: versterkte interne governance voor materiële besluiten<ul style="list-style-type: none"><li>• nr. 167: prijsbepalingsmodellen / effect op het risicoprofiel, kapitaal en rendabiliteit / adequate middelen voor front-, back- en middle-office / expertise en begrip over gerelateerde risico's</li><li>• nr. 168: betrokkenheid van de risicobeheer- en de compliancefunctie / volledige en objectieve risicobeoordeling</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CRR en CRD: versterkte 'externe governance' voor bepaalde besluiten met mogelijke materiële gevolgen<ul style="list-style-type: none"><li>• Art. 77 CRR: voorafgaande toestemming voor vermindering, aflossing of wederinkoop kapitaalinstrumenten</li><li>• Art. 143 CRR (m.b.t. kredietrisico): toestemming voor gebruik interne modellen bij berekening kapitaalvereisten</li><li>• Art. 8 CRD en Richtsnoeren voor het toekennen van een vergunning als bank, nr. 67: ECB beoordeelt bedrijfsmodel, strategie en risicoprofiel bij vergunningsaanvraag; verscherpt toezicht verwacht bij wezenlijke verandering</li></ul></li></ul>

**Figuur 7: Overzicht van op klimaat gerichte Vrijwillige Initiatieven die in deze CvA aan bod komen**

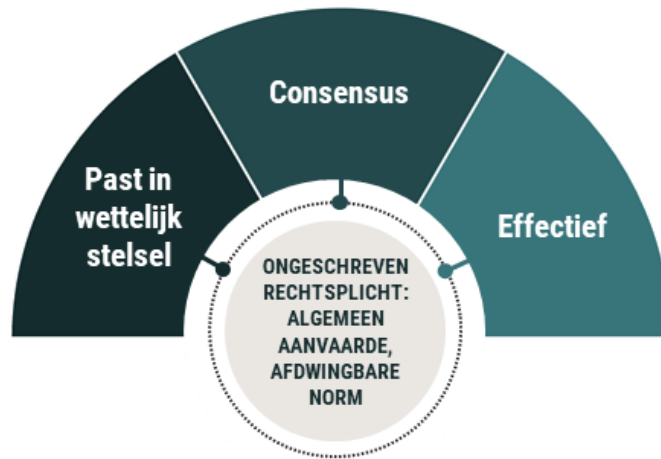
	Toepassing
<b>Glasgow Financial Alliance for Net Zero ("GFANZ")</b>	
Financial Institution Net-Zero Transition Plans Report ("GFANZ, Net-Zero Transition Plans")	
Guidance on the Use of Sectoral Pathways	
<b>Greenhouse Gas Protocol ("GHG Protocol")</b>	
Corporate Accounting and Reporting Standard ("GHG Protocol Corporate Standard")	
Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard ("GHG Protocol Corporate Value Chain Standard")	
<b>Partnership for Carbon Accounting Financials ("PCAF")</b>	
Financed Emissions ("PCAF Financed Emissions (2025)") <i>NB: herziene versie van de standaard uit 2022 ("PCAF Financed Emissions (2022)")</i>	
Facilitated Emissions ("PCAF Facilitated Emissions")	
<b>Race to Zero campagne</b>	
Starting Line and Leadership Practices 3.0 ("Race to Zero Pledge")	
Interpretation Guide ("Race to Zero Interpretation Guide")	
<b>Rocky Mountain Institute ("RMI")</b>	
Paris Agreement Capital Transition Assessment ("PACTA")	
<b>Science Based Targets Initiative ("SBTi")</b>	
Financial Institutions Net-Zero Standard ("SBTi FINZ")	
Financial Institutions Near-Term Criteria ("SBTi FINT")	
<b>UK Transition Plan Taskforce ("TPT")</b>	
Disclosure Framework ("TPT Disclosure Framework")	
Banks Sector Guidance ("TPT Banks Sector Guidance")	
<b>United Nations Environment Programme Finance Initiative ("UNEP FI")</b>	
Principles for Responsible Banking ("PRB")	
Guidance for Climate Target Setting for Banks (Version 4) ("UNEP FI Guidance") <i>NB: vrijwel identiek aan gelijknamige standaard van de nu opgeheven Net Zero Banking Alliance ("NZBA Guidance")</i>	

■ SECTOR-AGNOSTISCH  
■ FINANCIËLE INSTELLINGEN / BANKEN

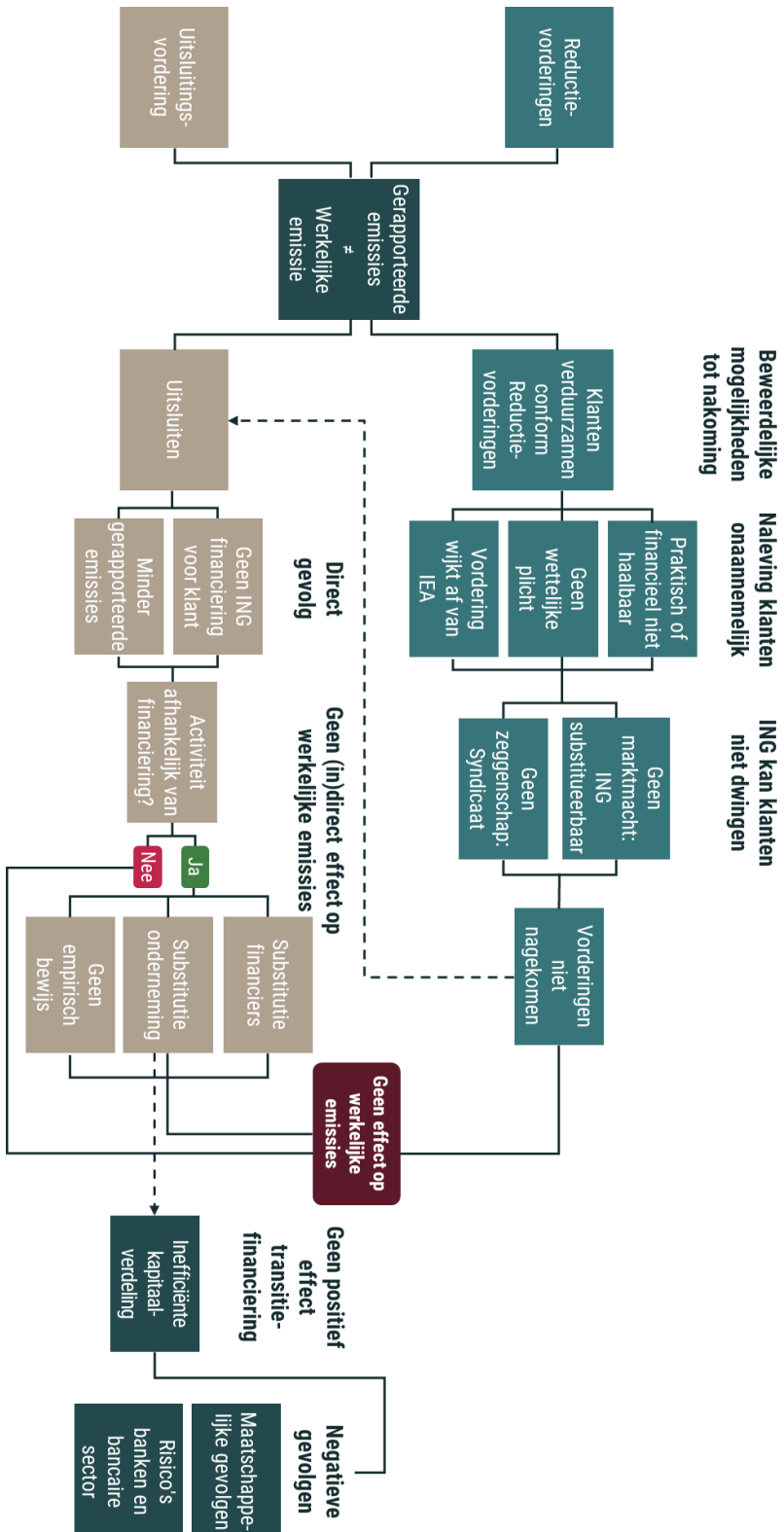
**Figuur 10: Schematische weergave van Scope 3, met daarin de Scope 1, 2 en 3 van klanten**



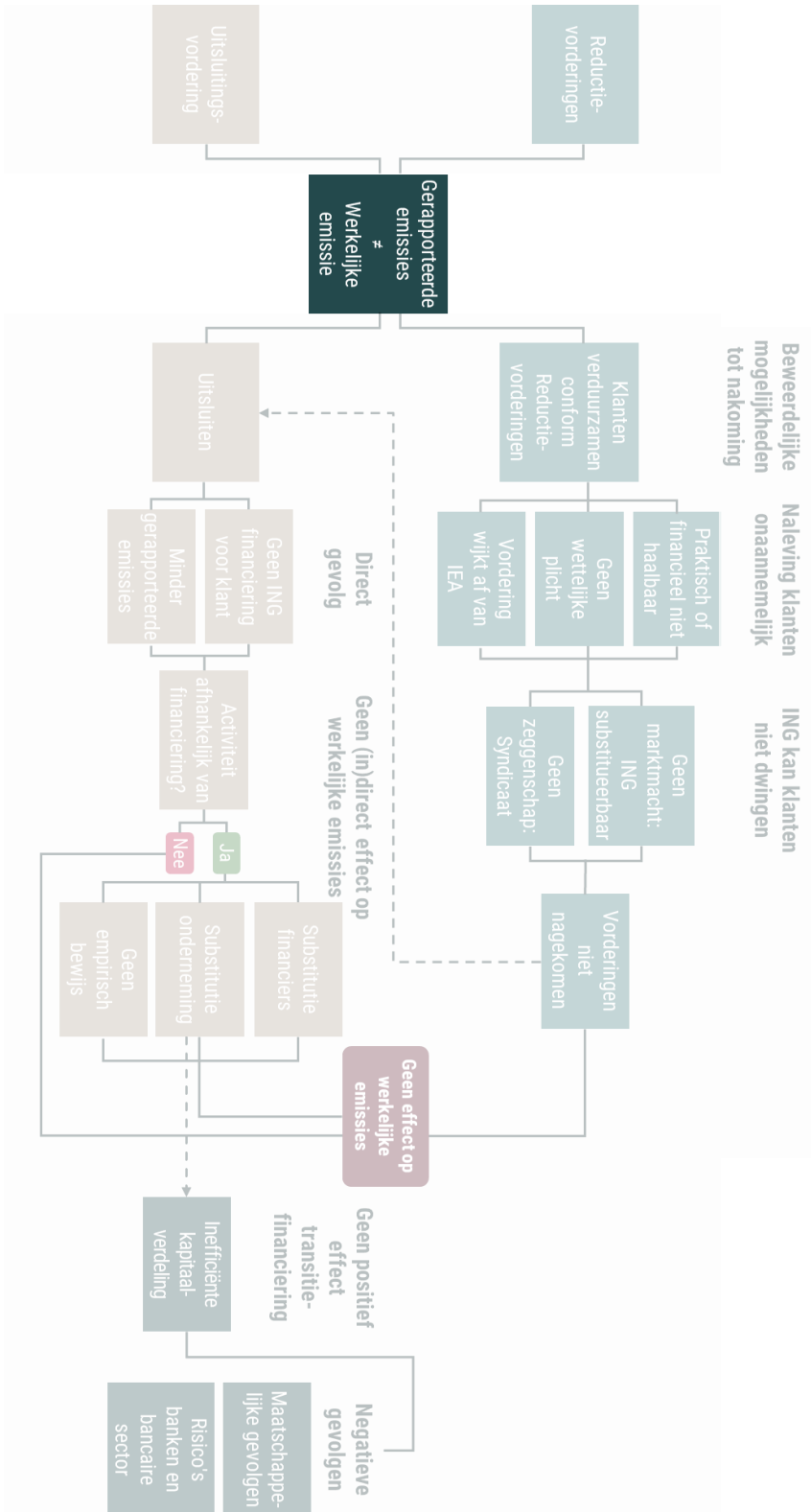
Figuur 12: Overzicht vereisten ongeschreven rechtsplicht



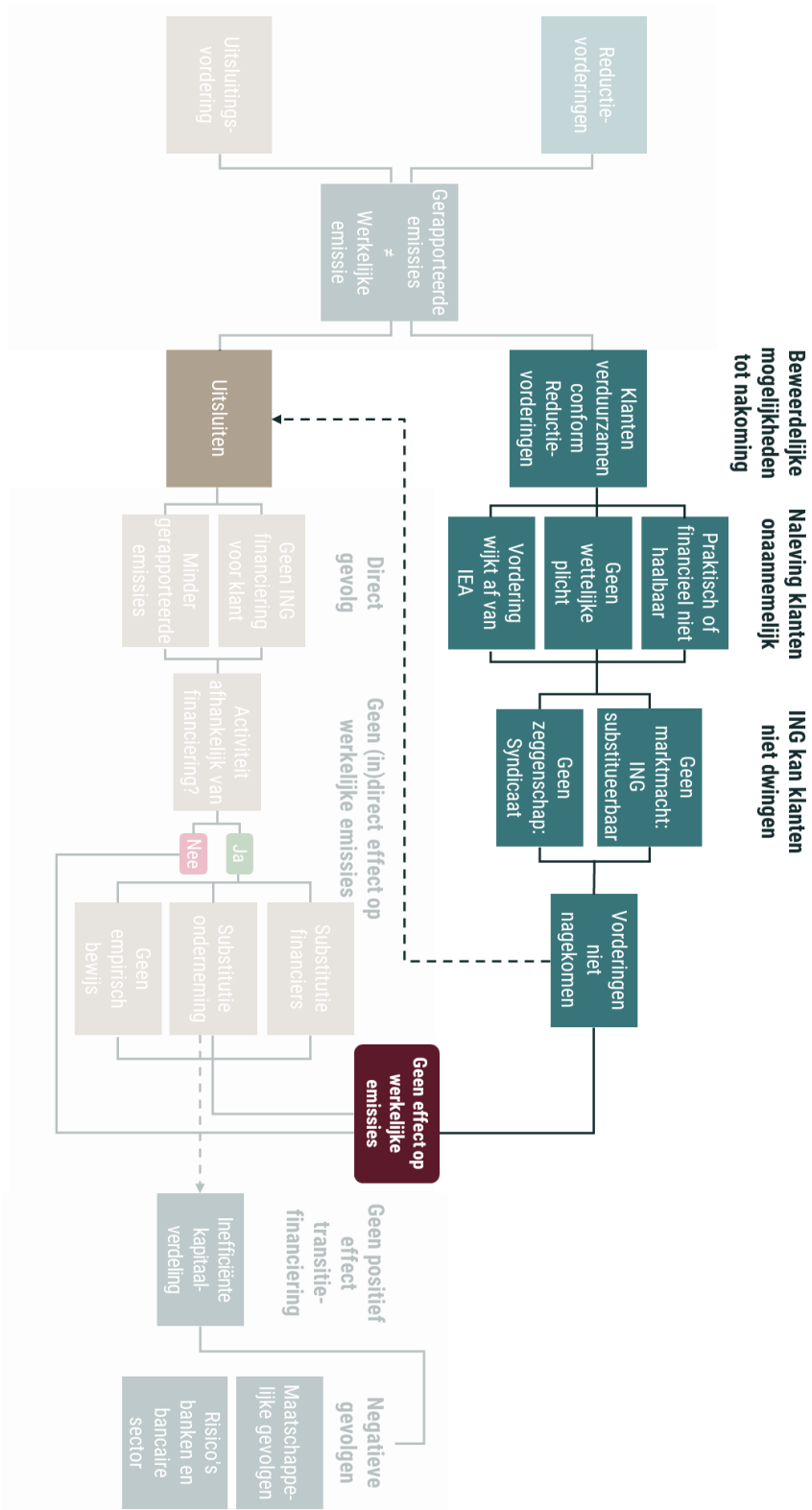
Figuur 15: Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen



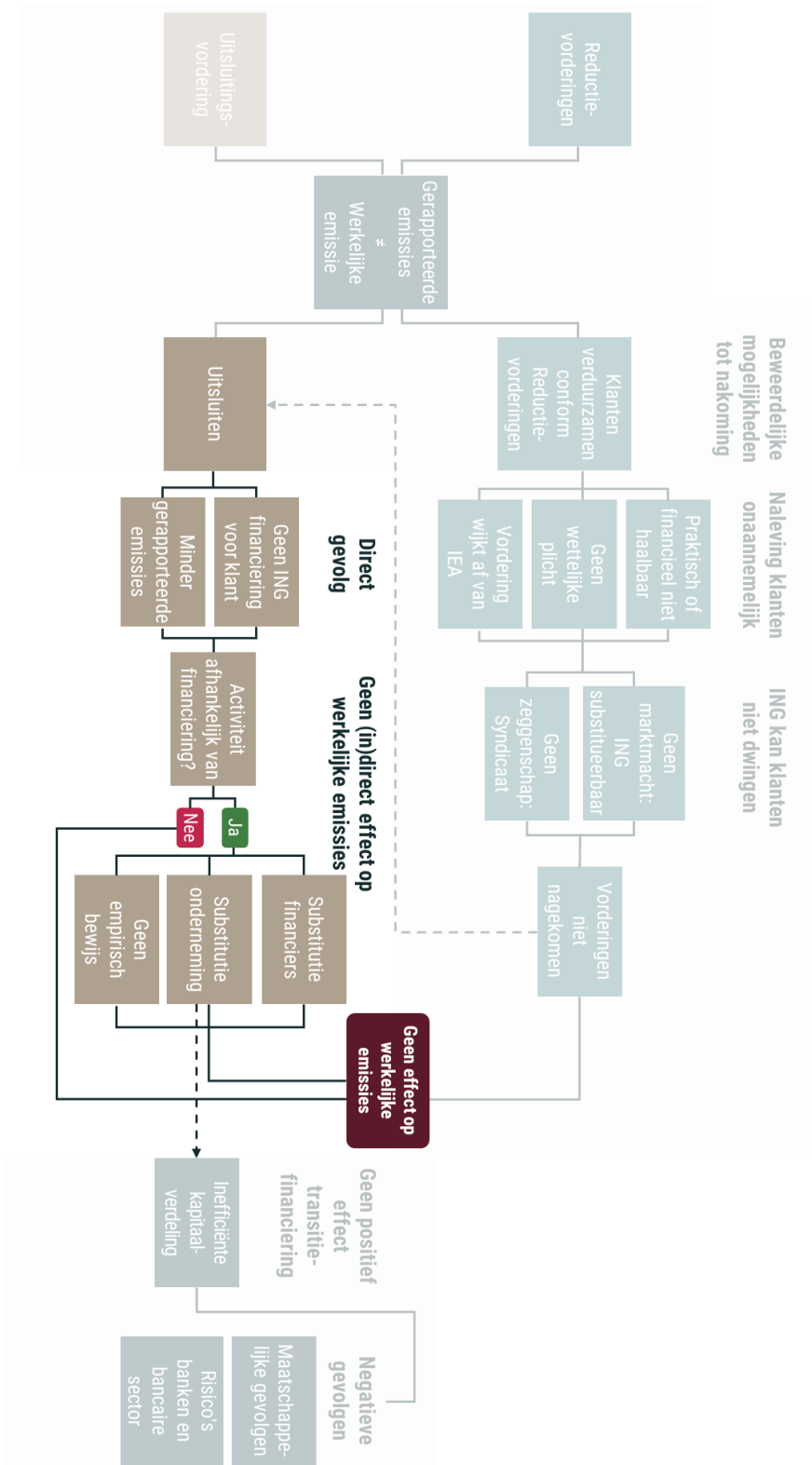
Figuur 16: Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 1/6)



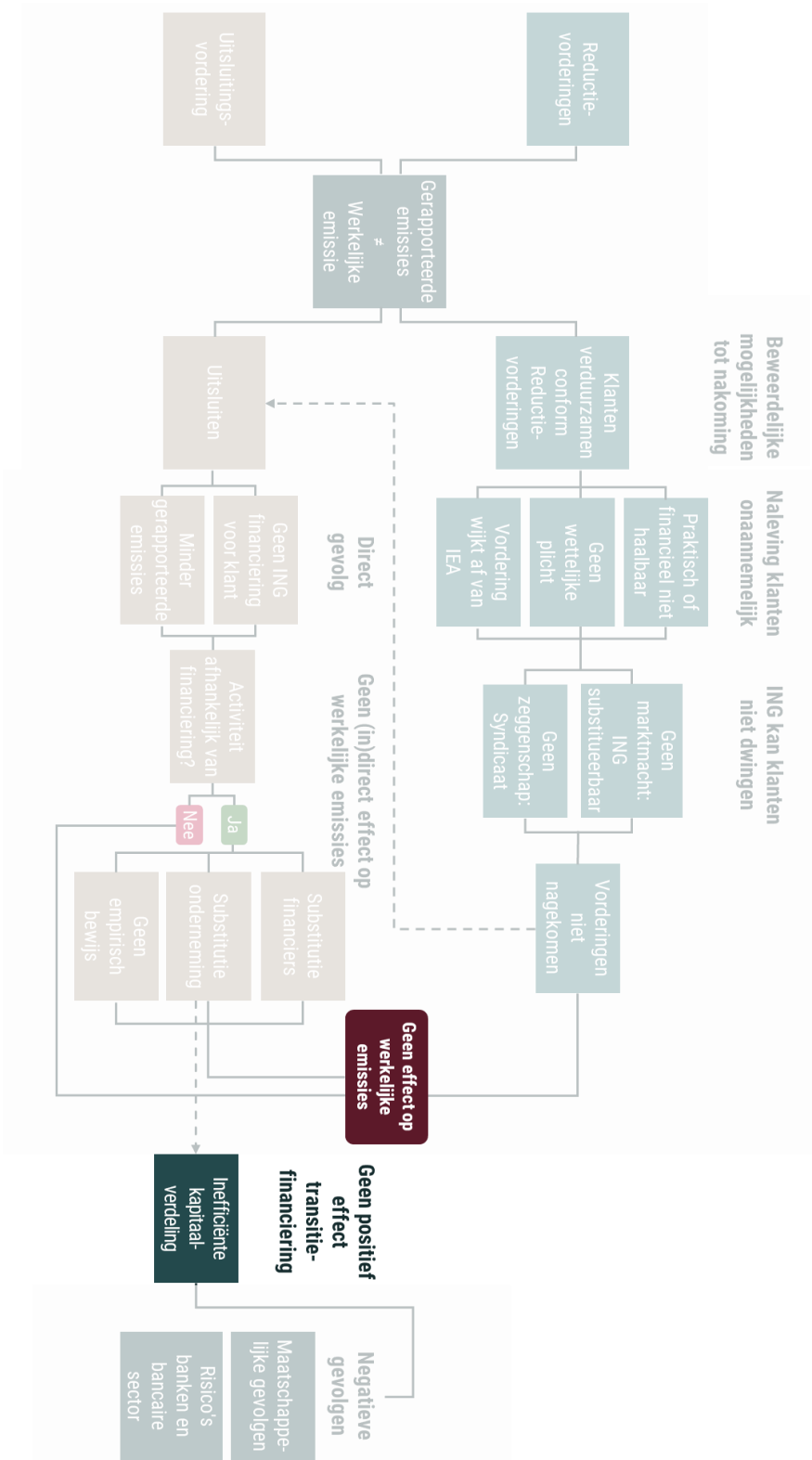
Figuur 17: Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 2/6)



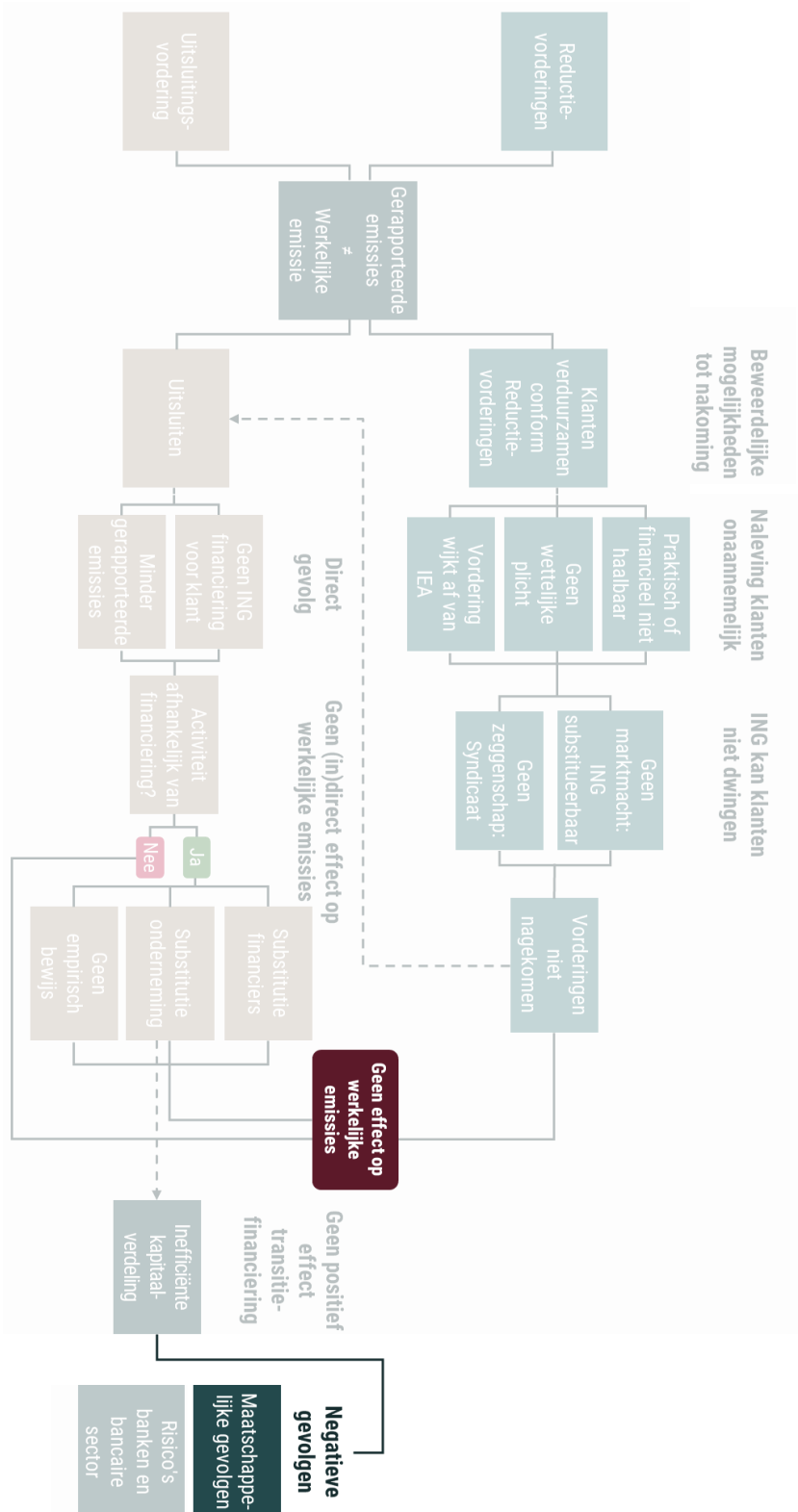
Figuur 18: Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 3/6)



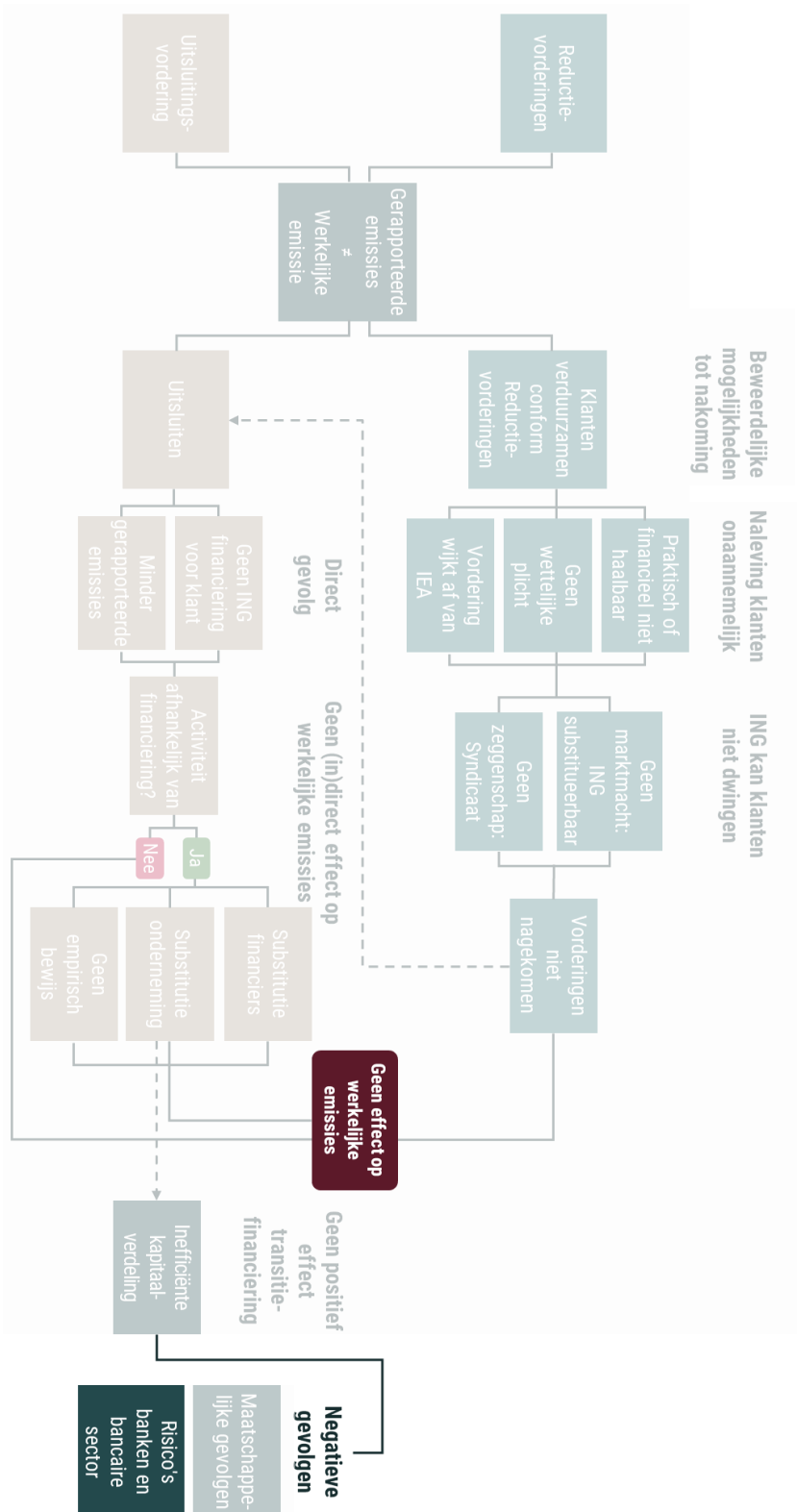
Figuur 19: Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 4/6)



Figuur 20: Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 5/6)



Figuur 21: Stroomschema effectiviteit en gevolgen vorderingen (deel 6/6)



**BIJLAGE 3 OVERZICHT VAN EMISSIEREDUCTIEDOELSTELLINGEN EU-LIDSTATEN IN 2030 TEN OPZICHTE VAN 2005**

<b>Land</b>	<b>Reductiepercentage<sup>1319</sup></b>	<b>Land</b>	<b>Reductiepercentage</b>
<b>Bulgarije</b>	10%	<b>Cyprus</b>	32%
<b>Roemenië</b>	12,7%	<b>Spanje</b>	37,7%
<b>Kroatië</b>	16,7%	<b>Italië</b>	43,7%
<b>Polen</b>	17,7%	<b>Ierland</b>	42%
<b>Letland</b>	17%	<b>Frankrijk</b>	47,5%
<b>Hongarije</b>	18,7%	<b>België</b>	47%
<b>Malta</b>	19%	<b>Nederland</b>	48%
<b>Litouwen</b>	21%	<b>Oostenrijk</b>	48%
<b>Griekenland</b>	22,7%	<b>Duitsland</b>	50%
<b>Slowakije</b>	22,7%	<b>Denemarken</b>	50%
<b>Estland</b>	24%	<b>Luxemburg</b>	50%
<b>Slovenië</b>	27%	<b>Finland</b>	50%
<b>Tsjechië</b>	26%	<b>Zweden</b>	50%
<b>Portugal</b>	28,7%		

<sup>1319</sup>

De opgenomen reductiepercentages volgen uit Bijlage I ESR.