

## University of Groningen

### Analyse van onderdelen in het vonnis die betrekking hebben op het Mulder-rapport

Mulder, Machiel

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

*Publication date:*  
2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Mulder, M. (2023). *Analyse van onderdelen in het vonnis die betrekking hebben op het Mulder-rapport.*

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## Analyse van onderdelen in het vonnis die betrekking hebben op het Mulder-rapport

Machiel Mulder, Rijksuniversiteit Groningen (RUG), 13 december 2023

In haar uitspraak in de Milieudéfensie-Shell zaak van 26 mei 2021 heeft de Rechtbank Den Haag een aantal keren verwezen naar het rapport van de onderzoekers van de RUG van november 2020 en dat door de advocaten van Shell in de rechtszaak is ingebracht als Productie RK-35.<sup>1</sup> De rechter verwijst naar dit rapport als het Mulder-rapport. In dit memo ga ik in op de conclusies van de Rechtbank ten aanzien van dit rapport door eerst per onderdeel te citeren wat de Rechtbank precies heeft overwogen en daarna daarop te reageren.<sup>2</sup> Zoals uit het navolgende blijkt sta ik onverminderd achter de inhoud van het Mulder-rapport en onze eerder gegeven reactie op het Erickson-rapport (Productie RK-37).<sup>3</sup>

### 1. Betekent iedere reductie een positief effect op tegengaan klimaatverandering?

*De Rechtbank overweegt het volgende (r.o. 4.4.49):*

“RDS betoogt dat de reductieverplichting geen effect zal hebben of zelfs contraproductief zal zijn, omdat de plaats van de Shell-groep zal worden ingenomen door concurrenten. Ook als dat zou kloppen, kan dat RDS niet baten. Vanwege de zwaarwegende belangen die worden gediend met de reductieverplichting, kan dit argument niet rechtvaardigen dat op voorhand wordt aangenomen dat RDS deze verplichting niet hoeft na te komen. Hier is mede van belang dat iedere reductie van de uitstoot van broeikasgassen een positief effect heeft op het tegengaan van een gevaarlijke klimaatverandering. Iedere reductie betekent immers dat meer ruimte overblijft in het koolstofbudget.”<sup>4</sup>

*Mijn reactie hierop is:*

De Rechtbank overweegt dat elke reductie in de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen een positief effect heeft op het tegengaan van verdere klimaatverandering. De vraag is echter of een reductie in alleen Shell's olie- en gasactiviteiten zal leiden tot een reductie van emissies wereldwijd. In ons rapport hebben we laten zien hoe de markt voor olie- en gaswinning werkt.<sup>5</sup> Daaruit blijkt dat er wereldwijd een groot aantal bedrijven actief is, en dat bij afzonderlijke projecten (voor exploratie, ontwikkeling of productie) doorgaans met meerdere bedrijven (en vaak met een staatsbedrijf) wordt samengewerkt.<sup>6</sup> Wanneer één

---

<sup>1</sup> Machiel Mulder, Daan Hulshof, Peter Perey en Lennard Rekker (2020), Bedrijfsspecifieke beperking in exploratie en productie en het effect op het wereldwijde verbruik van fossiele energie; een analyse toegespitst op de positie van Shell. Centre for Energy Economics Research, Rijksuniversiteit Groningen, CEER Policy Papers 8.

<sup>2</sup> De geciteerde passages staan in de rechtsoverwegingen 4.4.49 en 4.4.50 van het vonnis van de Rechtbank.

<sup>3</sup> Machiel Mulder, Daan Hulshof, Peter Perey en Lennard Rekker (2020), Reactie op commentaar van Peter Erickson op Mulder et al. (2020), Centre for Energy Economics Research, Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>4</sup> De geciteerde passages verwijzen steeds naar RDS. Ik zal hierna – als gevolg van de naamswijziging – spreken over Shell, waarmee ik dus bedoel het voormalige RDS.

<sup>5</sup> Mulder-rapport, hoofdstuk 2.

<sup>6</sup> Mulder-rapport, zie conclusies hoofdstuk 2 (p. 44-45).

bedrijf haar aandeel in een project terug wil brengen, dan gebeurt dat veelal door het overdragen van (delen van) een vergunning aan andere bedrijven.<sup>7</sup> De activiteiten worden dan dus gewoon doorgezet, maar met andere betrokken bedrijven. Dit geldt in het bijzonder voor projecten waarbij een bedrijf alleen op financiële wijze betrokken is en niet als uitvoerder (operator). Shell is, net als veel andere bedrijven, in een groot aantal gevallen alleen financieel bij projecten betrokken. Wil een bedrijf in zo'n geval haar betrokkenheid bij een project verminderen, dan is het alleen een kwestie van financiële transacties, zonder dat er iets aan de operaties verandert.<sup>8</sup> Zelfs als een bedrijf de uitvoering van een project doet als operator, is overdracht aan andere bedrijven mogelijk en gangbaar in de olie- en gasindustrie.<sup>9</sup> Zoals aangevoerd in het Mulder-rapport, ligt het niet voor de hand dat de eigenaren van natuurlijke reserves, gewoonlijk overheden, ervoor zullen kiezen om ze ongebruikt te laten liggen. Veeleer zullen overheden andere operators vragen om het veld te exploiteren, of doen zij dat zelf als overheid, met behulp van een staatsbedrijf.<sup>10</sup> Dit zal het geval zijn zolang er vraag is naar olie en gas, de winning daarvan een economische waarde heeft en er geen effectieve internationale regulering bestaat om de exploratie naar olie- en gasvoorraden te verminderen.<sup>11</sup>

Kortom, door te overwegen dat elke reductie van activiteiten bij de olie- en gaswinning door Shell leidt tot minder emissies van broeikasgassen wereldwijd, negeert de Rechtbank de werking van de markt in vergunningen en de rol van Staten bij het verlenen van vergunningen. Een analogie mag helpen om dit duidelijker te maken: als één bakker besluit minder brood te gaan bakken, betekent dat niet automatisch dat mensen minder brood zullen eten. De Rechtbank gaat ervan uit dat dit wel het geval is.

## **2. Heeft het Mulder-rapport alleen betrekking op de situatie voor het Akkoord van Parijs werd gesloten in 2015?**

*De Rechtbank overweegt het volgende (r.o. 4.4.50):*

“Verder is het de vraag of dit argument van RDS feitelijk opgaat. Dit argument veronderstelt namelijk perfecte substitutie, waarbij de plaats van de Shell-groep één op één zal worden ingenomen door anderen. Het is echter zeer de vraag of dat verschijnsel zich zal voordoen. Dat kan niet zonder meer worden afgeleid uit het door RDS genoemde voorbeelden en het door haar (als productie RK-35) overgelegde Mulder-rapport. De voorbeelden dateren van vóór het Akkoord van Parijs.”

---

<sup>7</sup> Mulder-rapport, samenvatting en conclusies, par. 5.

<sup>8</sup> Mulder-rapport, zie conclusies hoofdstuk 2 (p. 44-45).

<sup>9</sup> Mulder-rapport, zie bijv. paragraaf 2.8 met beschrijving van overdrachten van vergunningen in Noorwegen.

<sup>10</sup> Mulder-rapport, samenvatting en conclusies, par. 5.

<sup>11</sup> In het Stated Policies Scenario van de IEA blijft de wereldwijde vraag naar olie en gas in ieder geval nog tot 2030 toenemen, om daarna tot 2050 op dat niveau te stabiliseren. Bron: Executive Summary van IEA, World Energy Outlook 2023: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023/executive-summary>.

*Mijn reactie hierop is:*

De stelling dat het Mulder-rapport alleen betrekking heeft op voorbeelden van voor 2015 toen het Akkoord van Parijs werd getekend, is onjuist. Het grootste deel van het rapport gaat juist over hoe de upstream olie- en gasmarkten in de afgelopen jaren, dus na 2015, tot aan het heden werkten, met een feitelijke beschrijving van het proces van vergunningverlening en participaties door bedrijven in diverse landen. Ook de data waarop het rapport berust zijn voor het grootste deel van na 2015.<sup>12</sup> Daarnaast veronderstelt de Rechtbank ten onrechte dat economische inzichten niet meer op dezelfde manier van toepassing zijn na het Akkoord van Parijs. Wij hebben juist laten zien dat de internationale energiemarkten nog steeds op een vergelijkbare manier werken. In Brazilië bijvoorbeeld trad elk jaar sinds 2000 zo'n 10 tot 50 keer bij een productievergunning een verandering op in de participatiegraad van bedrijven, terwijl ook regelmatig de operator bij een vergunning veranderde. Deze dynamiek in de betrokkenheid van bedrijven bij vergunningen is de afgelopen jaren (na Parijs) eerder toegenomen dan afgenomen. Dat er nog steeds veel bedrijven de verschillende landen zijn en dat ze veelal samen in productievergunningen zitten blijkt bijvoorbeeld ook uit de gegevens voor Australië. In 2020 hadden in Australië 41 bedrijven een actieve productievergunning en ongeveer 15 daarvan waren bij vijf of meer vergunningen betrokken.<sup>13</sup> Shell was daar in dat jaar in Australië bij negen productievergunningen betrokken, maar slechts bij een daarvan als operator. Dit is slechts een van de vele voorbeelden in het Mulder-rapport waaruit blijkt dat er ook na het Akkoord van Parijs nog steeds veel bedrijven bij de olie- en gaswinning betrokken zijn en dat ze meestal samenwerken bij concrete exploratie- en winningsproject. Ook nationale overheden geven na 2015 nog steeds vergunningen uit. Onlangs heeft de Nederlandse overheid nog besloten om al het aardgas in de Nederlandse kleine velden zo snel

---

<sup>12</sup> Zie bijv. Figuur 2.1 (Aantal actieve exploratie vergunningen per bedrijf in Australië, oktober 2020), Figuur 2.2 (Aandeel van bedrijven in de rol van 'operator' bij actieve productievergunningen, Australië, 2020), Figuur 2.3 (Aantal productievergunningen en aantal keren operator, per bedrijf, oktober 2020), Figuur 2.5 (Aantal keren dat bij vergunningen verandering optreedt in participatie of bedrijf dat als operator optreedt, 2000-2020), Figuur 2.6 (Aantal actieve olieput licenties (inclusief teerzand locaties) per bedrijf, in Alberta, Canada, oktober 2020), Figuur 2.8 (Status van huidige en oude olieput licenties van Shell Canada, weergegeven naar de datum waarop de huidige status is ingegaan), Figuur 2.9 (Gasproductie op het Nederlandse continentale plat, per producent, 2019), Figuur 2.11 (Aantal keren dat bedrijf actief is in productievergunning, Nigeria, 2020), Figuur 2.14 (Aantal productievergunningen per bedrijf, oktober 2020), Figuur 3.1 (Aandeel baten winning van olie en gas in Maleisische staatinkomsten, 1970-2019), Figuur 3.2 (Opbouw Maleisische overheidsbaten uit winning olie en gas, 1970-2019), Figuur 3.3 (Overheidsbaten uit winning van olie en gas, Nederland, 1976-2019), Figuur 3.4 (Aandeel van inkomsten uit olie- en gaswinning in BBP, export en overheidsinkomsten, Noorwegen, 1971-2020), Figuur 3.6 (Federale overheidsinkomsten uit olie- en gaslicenties in de VS van 2013 tot 2019), Figuur 4.1 (Olieprijzen in Europa (Brent), Noord-Amerika (WTI) en Midden-Oosten (Dubai)), Figuur 4.2 (Gasprijzen in Europa, Noord-Amerika en Azië), Figuur 4.3 (Gasprijs in Nederland (TTF, dag-vooruit) en momenten van aardbevingen en aangekondigde productieverminderingen Groningen gasveld), Figuur 4.4 (Aanbod en verbruik van aardgas, Nederland, 2000 en 2019), Figuur 4.5 (Mondiaal olieconsumptie en vermindering van olieproductie door aantal crises bij olieproducerende landen, 1980-2020), Figuur 4.6 (Productie en Proven Reserves aan ruwe olie, Shell en totaal, 2019), Figuur 4.7 (Productie en Proven Reserves aan aardgas, Shell en totaal, 2019), Figuur A.2 (Aantal actieve exploratie vergunningen per bedrijf in Australië, oktober 2020), Figuur C.1 (Aantal actieve gasputvergunningen per bedrijf in Alberta, Canada, oktober 2020).

<sup>13</sup> Mulder-rapport, paragraaf 2.2 op blz. 20.

mogelijk te willen winnen en is het zelfs de binnenlandse olie- en gasproductie aan het aanmoedigen.<sup>14</sup> Hetzelfde gebeurt in veel andere landen.<sup>15</sup>

### **3. Is het Mulder-rapport een momentopname?**

*De Rechtbank overweegt het volgende (r.o. 4.4.50):*

“Niet kan dus zonder meer worden aangenomen dat het nu en in de toekomst hetzelfde zal gaan. Verder lijkt het Mulder-rapport een momentopname.”

*Mijn reactie hierop is:*

De stelling dat het Mulder-rapport een momentopname zou zijn, is onjuist. Wij beschrijven juist veel historische gegevens<sup>16</sup> en hanteren data over het functioneren van de olie- en gasmarkten over een langere periode. Uiteraard is de toekomst ongewis, maar juist daarom is het belangrijk goed kennis te nemen van hoe de werkelijke energiemarkten tot dusverre hebben gefunctioneerd. De marktomstandigheden zullen altijd aan verandering onderhevig blijven, maar de werking van de markt zelf - met een groot aantal actieve en internationaal opererende bedrijven, overheden die vergunningen uitgeven en mondiale prijsvorming op basis van vraag en aanbod - is sinds het Akkoord van Parijs aantoonbaar niet wezenlijk veranderd en zal dat ook niet wezenlijk doen in de periode tot 2030.

### **4. Gaat het Mulder-rapport uit van een “business-as-usual” scenario?**

*De Rechtbank overweegt het volgende (r.o. 4.4.50):*

“Het Mulder-rapport lijkt ook alleen uit gaan van een ‘business as usual’ scenario en niet van andere scenario’s, waarin ook andere olie- en gasbedrijven hun investeringen in olie- en gas beperken, vrijwillig, gedwongen of omdat aandeelhouders zich terugtrekken, of vanwege het beschikbaar komen van wereldwijde duurzame methodes van energieopwekking, in het streven om aan de doelstellingen van het Akkoord van Parijs te voldoen. Ook andere bedrijven moeten mensenrechten respecteren.”

---

<sup>14</sup> Zie 'Kabinet geeft vergunning voor gaswinning op Noordzee, zorgen op Waddeneilanden', RTL Nieuws 1 juni 2022, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/artikel/5312537/kabinet-geeft-vergunning-voor-gaswinning-op-noordzee>.

<sup>15</sup> In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld heeft de overheid afgelopen zomer besloten enkele honderden nieuwe licenties voor olie- en gaswinning uit te geven: 'Hundreds of new North Sea oil and gas licences to boost British energy independence and grow the economy' press release Prime Minister's Office, 10 Downing Street and Department for Energy Security and Net Zero, 31 juli 2023, <https://www.gov.uk/government/news/hundreds-of-new-north-sea-oil-and-gas-licences-to-boost-british-energy-independence-and-grow-the-economy-31-july-2023>. Een ander voorbeeld is Noorwegen waar de overheid onlangs 47 nieuwe licenties heeft uitgegeven: 'Norway offers 47 new offshore oil and gas exploration licences', Offshore Technology, 11 januari 2023, <https://www.offshore-technology.com/news/norway-offshore-oil-licences/>

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld in het Mulder-rapport Figuur 2.5 op blz. 24 met het aantal keren dat in Brazilië bij productievergunningen een verandering is opgetreden in de betrokken bedrijven gedurende de periode 2000-2020, en Figuur 2.16 op blz. 40 met het aantal overgedragen of overgenomen productievergunningen in Noorwegen gedurende de periode 1967-2020.

*Mijn reactie hierop is:*

Het klopt dat we in ons rapport hebben beschreven hoe de markten voor olie- en gaswinning tot dusverre werkten. We hebben dat gedaan voor 9 verschillende landen afkomstig uit diverse werelddelen, te weten Australië, Brazilië, Canada, Maleisië, Nederland, Nigeria, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. We zeggen daarmee niet dat deze markten zullen blijven functioneren zoals ze tot dusverre gedaan hebben, maar de veronderstelling dat het op korte termijn heel anders zal gaan is speculatief. Methodologisch is het gangbaar om bij de analyse te starten door uit te gaan van de huidige praktijk en dan te beargumenteren hoe de wereld van daaruit zich kan ontwikkelen.<sup>17</sup> De Rechtbank doet hier precies het tegenovergestelde: uitgaan van een ‘gewenst’ (of ‘normatief’) scenario en dan zeggen dat de huidige gang van zaken daarbij niet klopt. Dit scenario komt echter niet in de buurt van een realistisch scenario of een voorspelling. Er zijn talrijke andere scenario’s denkbaar, zoals bijvoorbeeld dat vooral in Europese landen het klimaatbeleid wordt aangescherpt, terwijl buiten Europa de productie van fossiele energie vrij spel behoudt. Zo’n scenario is onlangs nog door de International Energy Agency gepubliceerd als het *Stated Policy Scenario*.<sup>18</sup> In dat scenario vlakkt het gebruik van olie in ontwikkelde landen in de komende decennia af, maar in opkomende economieën en ontwikkelingslanden neemt de vraag naar olie juist sterk toe, waardoor het mondiale verbruik van olie tot aan 2050 ongeveer op het huidige niveau zal blijven. Wanneer er vraag naar olie en gas blijft, zal er in dat aanbod worden voorzien door economische spelers. Er zal derhalve internationaal overheidsbeleid nodig zijn om vraag en aanbod hand in hand te verminderen op basis van regulering (zoals een verbod op de verkoop van auto's met verbrandingsmotoren) of economische prikkels (zoals CO<sub>2</sub> belasting of emissiehandel).<sup>19</sup>

## **5. Houdt het Mulder-rapport geen rekening met causaal verband tussen productiebeperking en emissieverlaging?**

*De Rechtbank overweegt het volgende (r.o. 4.4.50):*

“Tot slot houdt het Mulder-rapport geen rekening met de causale relatie tussen productiebeperking en emissieverlaging. Het Production Gap Report (zie 2.4.6.) vermeldt dat uit onderzoek volgt dat er wél een causale relatie bestaat productiebeperking en emissieverlaging: “...studies using elasticities from the economics literature have shown that for oil, each barrel left undeveloped in one region will lead to 0.2 to 0.6 barrels not consumed globally over the longer term.”

---

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld wat de OECD hier over zegt in het artikel ‘Forecasting methods and analytical tools’, december 2011: <https://www.oecd.org/economy/outlook/forecastingmethodsandanalyticaltools.htm>

<sup>18</sup> IEA, World Energy Outlook 2023: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023>, blz. 29.

<sup>19</sup> Zoals door de IEA in haar World Energy Outlook 2023 is geanalyseerd met het *Announced Pledges Scenario*. In dat scenario, waarin alle overheden voldoende beleidsmaatregelen implementeren om hun klimaatdoelstellingen van Parijs te halen, nemen de investeringen in fossiele energie sterk af.

*Mijn reactie hierop is:*

Deze verwijzing is onjuist, zoals we eerder uitvoerig hebben betoogd.<sup>20</sup> Dit *Production Gap Report* gaat ervan uit dat reserves aan de markt worden onttrokken doordat een land (zoals de VS) geen vergunningen voor exploratie en ontwikkeling meer uitgeeft. Dit is echter een geheel andere situatie dan die waarin één bedrijf minder aan olie- en gaswinning mag doen (of minder olie en gas mag verkopen), want dan is er geen sprake van dat olie- of gasvelden aan de markt worden onttrokken. Zoals gezegd, zelfs de Nederlandse overheid gaat volop door met het laten ontginnen van de Nederlandse gasreserves.<sup>21</sup> Als Shell of een ander bedrijf wordt verplicht om haar activiteiten in olie- en gaswinning te verminderen, terwijl overheden wereldwijd vergunningen blijven afgeven, zullen er andere bedrijven ontstaan om die activiteiten over te nemen (zie het Mulder-rapport en onze reactie op het commentaar van Erickson (RK-37)). Dit hebben wij ook al zien gebeuren op bijvoorbeeld het Nederlandse continentale vlak, waar de NAM veel van haar velden heeft overgedragen aan kleinere buitenlandse spelers.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Zie Mulder et al., (2020), Reactie op commentaar van Peter Erickson op Mulder et al.' (2020) (RK-37), blz. 5-6.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld Nieuwbericht Rijksoverheid 15 juli 2022, 'Versnelling gaswinning op de Noordzee': <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/15/versnelling-gaswinning-op-de-noordzee>.

<sup>22</sup> Zie het Mulder-rapport, paragraaf 2.6.