

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3172

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Duurzame Financieringsstrategie

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

Fiche: Mededeling Duurzame Financieringsstrategie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's omtrent de Strategie voor de financiering van de transitie naar een duurzame economie.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
6 juli 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 390
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0390>
- e) *Nr. impact assessment Commissie*
SWD (2021) 180 EUR-Lex – 52021SC0180 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Met deze strategie bouwt de Commissie verder aan een duurzaam financieel systeem. Voor dit systeem zijn met het actieplan duurzame groei financieren uit 2018 de eerste bouwstenen gelegd.¹ Door nieuwe ontwikkelingen en inzichten zijn volgens de Commissie echter aanvullende acties nodig om het financiële systeem in staat te stellen ten volle de verduurzaming van de economie te ondersteunen.

Ten eerste stelt de strategie instrumenten voor om transitie-inspanningen van alle economische actoren te helpen financieren. Zo zal de Commissie onder andere het EU-taxonomieraamwerk uitbreiden door definities op te stellen voor activiteiten die kunnen bijdragen aan de transitie richting duurzame doelstellingen en voor activiteiten die deze doelstellingen aanzienlijk schaden. Daarnaast zal de bestaande taxonomie, zoals eerder voorgenomen, worden ingevuld voor de resterende vier milieudoelstellingen (water, biodiversiteit, verontreiniging en circulaire economie) en voor een aantal openstaande typen activiteiten zoals de landbouw, kernenergie en aardgas.

Ten tweede bevat de strategie maatregelen gericht op het creëren van een inclusief raamwerk voor duurzame financiering. De Commissie wil daarbij de toegang tot duurzame financiering voor particuliere beleggers en het MKB verbeteren. Om sociale investeringen te ondersteunen, zal de Commissie eind 2021 een rapport publiceren over een sociale taxonomie. Verder zal de Commissie betere bescherming tegen, en beperking van, klimaat- en milieurisico's nastreven door het stimuleren van ruimere verzekeringsdekking. Ook wil de Commissie prikkels voor duurzaamheidsvriendelijke projecten van publieke exportkredietverzekeraars versterken en de bruikbaarheid van de EU-taxonomieprincipes hiervoor verkennen. Tot slot zal de Commissie onder andere werken aan groene begrotingsmechanismen voor het volgen van aan duurzaamheid gerelateerde nationale en EU-uitgaven.

¹ Zie Kamerstuk 22 112, nr. 2545 voor het BNC-fiche over het actieplan duurzame groei financieren.

Ten derde stimuleert de strategie de financiële sector om zowel een bijdrage te leveren aan de duurzaamheidsdoelen, als om haar weerbaarheid tegen duurzaamheidsrisico's te versterken (de zogeheten *dubbele materialiteit*). Hierbij worden naast klimaatrisico's ook brede duurzaamheidsrisico's geadresseerd, zoals verlies van biodiversiteit. Hier wordt onder andere in voorzien door de verdere versterking van transparantie rond en monitoring van duurzaamheidsrisico's via stresstesten en scenarioanalyses. Ook zal de Commissie in het kader van de aankomende herzieningen van de Europese kapitaaleisenrichtlijn en de kapitaaleisenverordening voor banken (CRR/CRD) en het toezichtraamwerk voor verzekeraars (Solvency II), aanpassingen voorstellen om duurzaamheidsrisico's consistentier te integreren in de toezichtraamwerken voor banken en verzekeraars. Daarnaast zal de Commissie vrijwillige *commitments* van de financiële sector aan de duurzame doelstellingen helpen versterken. Ten slotte zal de Commissie onderzoek doen naar hoe de benodigde bijdrage van de financiële sector aan de doelen uit de Green Deal het beste in kaart kan worden gebracht.

Ten vierde omvat de strategie een internationale inzet van de Commissie gericht op het bereiken van een ambitieuze mondiale agenda voor duurzame financiering. Concreet zal de Commissie zich inspannen voor onder meer gezamenlijke principes voor duurzame taxonomieën en solide internationale *governance* op het gebied van duurzame financiering. De Commissie zal daarnaast een strategie ontwikkelen om duurzame financiering in partnerlanden te ondersteunen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid op het gebied van duurzame financiering is onder meer uiteengezet in de kabinetsreactie op de initiatiefnota Verduurzaming financiële sector² en de Verkenning markt voor groene financiering.³ Het kabinet heeft daarnaast gereageerd op de Europese consultatie voor deze nieuwe duurzame financieringsstrategie in de zomer van 2020.⁴ In deze consultatiereactie heeft het kabinet de volgende hoofdprincipes geformuleerd. Ten eerste, de versterking van risico-rendementsverhouding van duurzame investeringen, ten tweede transparantie, inclusief het streven naar betrouwbare, breed beschikbare en gestandaardiseerde duurzaamheidsdata van hoge kwaliteit binnen de gehele investeringsketen en ten derde de capaciteitsopbouw en gezamenlijke expertiseontwikkeling door de financiële sector, de toezichthouders en de overheid – zowel op nationaal, Europees als internationaal niveau.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover deze Commissiemededeling. Met deze strategie brengt de Commissie helderheid over haar koers ten aanzien van verduurzaming van het financiële systeem voor de komende jaren. Het kabinet deelt het belang van een versterkte en coherente Europese duurzame financieringsstrategie die voortbouwt op het actieplan uit 2018 en het brede EU-duurzaamheidsbeleid. In algemene zin is het kabinet positief over de breedte en de samenhang van de geschetste bouwstenen en maatregelen. Deze sluiten ook goed aan bij het Nederlandse duurzame financieringsbeleid. Ook komen de hoofdprincipes die het kabinet bij de consultatie van de strategie heeft ingebracht goed terug. Thema's die voor

² Kamerstuk 35 446, nr. 3.

³ Kamerstuk 32 013, nr. 220.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2900.

het kabinet belangrijk zijn, zoals het tegengaan van *greenwashing* en de ontwikkeling van expertise en kennis op het gebied van duurzame financiering, lopen dwars door de diverse voorstellen heen. Het kabinet waardeert in het bijzonder de uitbreiding van het duurzaamheidsbegrip, met daarin naast klimaat ook aandacht voor sociale en milieuaspecten als biodiversiteit en de circulaire economie. Het kabinet acht een integrale benadering, waarin rekening gehouden wordt met de samenhang tussen verschillende sociale en milieuaspecten, hiervoor van groot belang. In dit verband hecht het kabinet er belang aan dat de voorstellen in lijn zijn met de internationale standaarden op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen en complementair zijn met het aankomende *sustainable corporate governance*-voorstel. In het navolgende wordt de Nederlandse positie ten aanzien van de afzonderlijke onderdelen van de strategie nader toegelicht.

Met betrekking tot het eerste onderdeel, de instrumenten om transitie-inspanningen van alle economische actoren te helpen financieren en de duurzaamheidsdoelen te halen, deelt het kabinet het belang van ambitieuze transitiepaden richting duurzaamheidsdoelen en ziet het graag dat daarvoor voldoende financiering beschikbaar is. Duidelijkheid over wat transitieactiviteiten zijn is hiervoor instrumenteel. Het kabinet heeft altijd gepleit voor een technologie-neutrale en wetenschappelijk onderbouwde algemene taxonomie en ondersteunt de beschreven uitbreidingen van het taxonomieraamwerk. Het kabinet kan zich ook vinden in een afzonderlijke categorie binnen het taxonomie-raamwerk voor activiteiten die niet duurzaam zijn, maar die wel bijdragen aan het pad richting de duurzame doelstellingen. Het is hierin van belang dat er een duidelijk onderscheid wordt gecreëerd tussen duurzame en transitionele activiteiten zodat de duurzame taxonomie niet verwatert. Ook zouden voorwaarden moeten zijn dat transitionele activiteiten aantoonbaar bijdragen aan het behalen of versnellen van een transitiepad, activiteiten die de duurzame doelstellingen schaden ontmoedigd worden en geen *lock-in* situaties worden gecreëerd.⁵ Daarbij dient deze transitionele categorie een duidelijk tijdelijk karakter te hebben wat wordt ingevuld op basis van de sectorspecifieke transitiepaden naar de Europese duurzaamheidsdoelstellingen. Ten slotte onderkent het kabinet dat aardgas momenteel nog een grote rol speelt in de Europese en ook in de Nederlandse energietransitie. Deze rol is niet zomaar uitgespeeld, maar moet wel worden afgebouwd ten opzichte van CO₂-neutrale bronnen. Het ligt in de rede dat het volgende kabinet een Europese inzet bepaalt op het gebied van kernenergie.

Voor wat betreft het tweede onderdeel, onderschrijft het kabinet de inzet van de Commissie voor inclusieve duurzame financiering. Het is belangrijk dat reeds genomen nationale initiatieven om verduurzaming bij huishoudens, het MKB en maatschappelijke organisaties te stimuleren mogelijk blijven en dat Europese regelgeving kredietaanbieders voldoende in staat stelt kredieten ter financiering van verduurzamingsmaatregelen te verlenen. Het kabinet juicht daarom de ondersteuning van de ontwikkeling van producten toe die huishoudens en bedrijven helpen verduurzamen. Wel zal het kabinet wijzen op het belang van transparantie en een prudente benadering, onder meer met het oog op het voorkomen van overkreditering van huishoudens. Het kabinet hecht daarnaast waarde aan het vergroten van klimaatweerbaarheid en onderkent de belangrijke rol die schadeverzekeraars kunnen spelen. Hierbij zou de rol die verzeke- raars kunnen spelen in het helpen reduceren van deze risico's bij hun

⁵ Het lock-in risico ontstaat wanneer een investering in een niet-duurzame activiteit de toekomstige afhankelijkheid van deze activiteit versterkt. Dit zou de duurzame transitie kunnen vertragen.

klanten centraal moeten staan, zoals door een (al dan niet bindend) adaptatie-advies van schadeverzekeraars. Het kabinet vindt verder dat de publieke sector een goed voorbeeld moet geven en ondersteunt de voorstellen gericht op publieke exportkredietverzekeringen, groen begroten (met inachtneming van verschillen in nationale begrotingssystematiek) en risicodelingsmechanismen.

Voor wat betreft het derde onderdeel, juicht het kabinet de tweeledige focus van de strategie op de financiële sector toe. Enerzijds vindt het kabinet de weerbaarheid van de financiële sector tegen duurzaamheidsrisico's van groot belang voor de financiële stabiliteit. Het kabinet is dan ook positief over het ambitieniveau, de breedte en de samenhang van de voorgestelde acties op dit gebied. Zo staat het kabinet positief tegenover de verdere integratie van duurzaamheidsrisico's in de prudentiële raamwerken voor financiële instellingen. Daarbij hecht het kabinet eraan dat het kapitaal-eisenraamwerk voor banken en verzekeraars te allen tijde aantoonbaar risico-gebaseerd is. Het kabinet is geen voorstander van een gunstigere prudentiële behandeling van duurzame activa welke los staat van het risicoprofiel (een zogeheten *green supporting factor*). Het kabinet is positief over de systeem-brede benadering voor duurzaamheidsrisico's. Kennisuitwisseling tussen de diverse partijen is hiervoor van belang. Het kabinet acht het beleid ten aanzien van pensioenen een nationale aangelegenheid en vindt dat dit ook zo dient te blijven. Het kabinet houdt hier aandacht voor in de beoordeling van toekomstige voorstellen.

Anderzijds ziet het kabinet voor de gehele financiële sector een cruciale rol in het halen van duurzaamheidsdoelen en de ondersteuning van de transitie daarnaartoe. Daarom steunt het kabinet de plannen van de Commissie om dit te faciliteren, door het ondersteunen van een wetenschappelijke basis voor en monitoring van vrijwillige *commitments* van de financiële sector. Het kabinet zal hierbij het Nederlandse klimaatcommitment van de financiële sector blijven uitlichten en de Commissie wijzen op het belang om ambitieuze en concrete actieplannen die in lijn zijn met de diverse onderdelen van de Green Deal, zoals de biodiversiteitsstrategie voor 2030 en het Fit-for-55 pakket, te stimuleren. Ook wil het kabinet in dit kader de internationale *Finance for Biodiversity Pledge* uitlichten.

Ten aanzien van de vierde pijler van de strategie, ondersteunt het kabinet de ambitieuze internationale inzet op duurzame financieringen van de Commissie. De financiële markten, die worden gekenmerkt door een grote mate van mondiale verwevenheid, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van de mondiale duurzaamheidsproblematiek. Om deze reden ziet het kabinet het belang van een sterke inzet van de Commissie op het wereldtoneel op het terrein van duurzame financiering. De geschetste inhoudelijke prioriteiten, waaronder harmonisering van taxonomieën en rapportagevereisten, sluiten goed aan bij de Nederlandse internationale inzet, zoals onder meer in de G20 door Nederland wordt uitgedragen. Aangezien het kabinet van oordeel is dat adequate mondiale koolstofbeprijzing niet alleen de financierbaarheid van verduurzamingsinvesteringen versterkt, maar ook ervoor zorgt dat de waarde van relevante activa op de balansen van financiële instellingen klimaatrisico's beter weerspiegelt, zal het kabinet ten slotte de Commissie oproepen zich hier internationaal voor in te zetten, bijvoorbeeld in de context van de G20.

Ten aanzien van deze mededeling worden de effecten op de vier aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. De kwaliteit van leven voor huidige generaties verbetert doordat de duurzame financieringsstrategie bijdraagt aan een kosteneffectief pad naar de duurzame doelstellingen en oog heeft voor de sociale kant van de transitie. Hiermee draagt de strategie bij aan de haalbaarheid en betaalbaarheid van deze doelstellingen. De kapitaalvoorraden voor toekomstige generaties verbeteren ook, omdat de huidige strategie voorkomt dat toekomstige generaties worden geconfronteerd met duurdere en meer ingrijpende maatregelen. Daarnaast draagt de strategie bij aan de duurzame transitie in landen buiten de Europese Unie en daarmee aan het behalen van de internationale duurzaamheidsdoelstellingen. Ten slotte verschilt de verdeling van kosten en baten per voorstel. De Commissie geeft wel aan hierin een balans te zoeken, bijvoorbeeld door het midden- en kleinbedrijf te ontzien. In de uitwerking van de voorstellen houdt het kabinet aandacht voor een evenwichtige verdeling van de kosten en baten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zullen de meeste lidstaten de hoofdlijnen van de strategie ondersteunen. Een mogelijk discussiepunt is het hoge algemene ambitieniveau van de strategie. Zo heeft een aantal lidstaten zorgen geuit over de hoeveelheid en snelle opeenvolging van de geschetste maatregelen. Zij zullen naar verwachting het belang van de land-specifieke context en voldoende financiële en technische assistentie bepleiten. Andere lidstaten, zoals Nederland, zullen juist de hoge ambitie en de reikwijdte toejuichen.

Een ander belangrijk discussiepunt zal naar verwachting de vraag zijn in welke mate en hoe de strategie transitieactiviteiten – waaronder energie uit aardgas – zou moeten ondersteunen. Een groep lidstaten bepleit een transitierol voor aardgas. Een volgend punt van discussie betreft kernenergie. Een aantal lidstaten verschilt aanzienlijk van mening over de vraag of kernenergie kwalificeert als een duurzame investering voor de lange termijn. Ook de invulling van de duurzame taxonomie op het gebied van land- en bosbouwactiviteiten ligt gevoelig.

Naar verwachting zal het Europees Parlement de hoofdlijnen van de strategie ondersteunen. Wel lijkt het Europees Parlement op duurzame financiering doorgaans een ambitieuzere positie in te nemen dan de Commissie. Het parlement zal hier mogelijk voor pleiten.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op de beleidsterreinen, interne markt, energie en milieu. Op basis van artikel 4, lid 2, sub a, e en i VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden

⁶ De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan (Kamerstuk 35 377, nr. 19) om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten.

op deze terreinen. De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling bevat een groot aantal maatregelen gericht op het stimuleren van de verduurzaming van de financiële sector. Gezien het grensoverschrijdende karakter van zowel de duurzaamheidsproblematiek, als van de financiële markten, is een EU-aanpak noodzakelijk. Nationale regels volstaan in dit kader niet, omdat de problematiek en de behoeften van de kapitaalmarkt door dit grensoverschrijdende karakter niet effectief nationaal kunnen worden aangepakt. Optreden op EU-niveau zorgt er bovendien voor dat het gelijke speelveld zowel binnen de EU, als mondiaal op het terrein van verduurzaming van de financiële sector kan worden verbeterd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel om de financiering van de transitie naar een duurzame economie te stimuleren.

Het voorgestelde optreden is geschikt om de financiering van de transitie naar een duurzame economie te stimuleren, omdat de maatregelen een breed pallet aan aspecten van de financiering van deze transitie ondersteunen. De maatregelen richten zich onder andere op het verbeteren van transparantie door middel van een uitbreiding van het taxonomie-raamwerk, het stimuleren van duurzame financieringen door consumenten en het MKB, het versterken van *commitments* van de financiële sector en het aanmoedigen van een ambitieuze mondiale agenda. Het kabinet is vooralsnog van mening dat de aangekondigde voorstellen niet verder gaan dan noodzakelijk om dit doel te bereiken. Het geheel aan voorgestelde maatregelen kan namelijk als een gebalanceerde combinatie worden gezien van het stimuleren van vrijwillige instrumenten zoals *commitments* van de financiële sector, en, waar noodzakelijk, ook verplichtende maatregelen, zoals rapportagevereisten en prudentiële regelgeving.

d) Financiële gevolgen

Volgens de Commissie heeft het voorstel geen budgettaire gevolgen voor de EU. De Commissie geeft aan dat bestaande middelen zullen worden gebruikt om de ontwikkeling van de EU-standaarden te bekostigen. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Voor de rijksbegroting worden geen budgettaire gevolgen verwacht. Mochten deze er wel zijn, dan zullen deze worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De gevolgen voor de regeldruk zullen verschillen per maatregel. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de Commissie bij de uitwerking van maatregelen deugdelijk onderzoek doet naar de omvang van de (implementatie)lasten. Het kabinet hecht veel waarde aan de effectiviteit van

beleid, het zoveel mogelijk beperken van de administratieve lasten, voldoende voorbereidingstijd voor ondernemingen en het realiseren van een zo groot mogelijk internationaal gelijk speelveld. Het geheel van maatregelen zal naar verwachting omvangrijke gevolgen hebben op de regeldruk voor bedrijven en financiële instellingen. In een aantal voorstellen wordt daarom nadrukkelijk rekening gehouden met de beperkte capaciteit van kleine en middelgrote ondernemingen en financiële instellingen, bijvoorbeeld door deze (in eerste instantie) uit te zonderen van bepaalde rapportageverplichtingen. Ook heeft de Commissie expliciet oog voor de implementatie (capaciteit) en ondersteunt de Commissie daarbij door de inzet van haar eigen technische assistentie-instrumenten. Hoewel het kabinet het oordeel van de Commissie deelt dat met name particuliere beleggers en het MKB extra ondersteuning behoeven, zal het ook aandacht vragen voor het belang van voldoende brede en integrale ondersteuning van alle overige actoren bij het in samenhang implementeren van duurzaamheid in hun beleid. In deze context is het goed om te noemen dat voorstellen binnen deze strategie mogelijk gevolgen hebben voor de uitvoering van het toezicht door de AFM en DNB.

De Commissie kiest er bewust voor om mondiaal een leidende rol te spelen op het gebied van de duurzame transitie van de economie en de financiering ervan. Door hier tijdig ervaring mee op te doen, zal de concurrentiekracht van Europese bedrijven en financiële instellingen op middellange en lange termijn naar verwachting toenemen. Doordat transitiefinanciering voor ondernemingen beter beschikbaar en aantrekkelijk wordt, zal ook de concurrentiekracht van duurzame oplossingen naar verwachting toenemen door verdere opschaling.

De EU draagt door de ontwikkeling van eigen standaarden voor rapportage en duurzame classificatie van economische activiteiten bij aan de internationale ontwikkeling hiervan. Tegelijkertijd meent het kabinet dat de EU zich flexibel dient te tonen om te voorkomen dat zij door die eigen standaarden alleen komt te staan en geen aansluiting vindt bij andere internationale ontwikkelingen. Daarom zal het kabinet zich – ook in EU-verband – blijven inzetten voor het vastleggen van mondiale afspraken die zorgen voor de breedst mogelijke uniformiteit in standaarden en een gelijk speelveld. De internationale inzet van de Commissie voor een ambitieuze mondiale agenda op het terrein van duurzame financiering – en daarbinnen voor de mondiale harmonisatie van standaarden en methoden – zal ten goede komen aan deze mondiale standaardbepaling en leiderschap van de EU. Doordat de EU kiest voor consensus en niet voor eigen geïsoleerd optreden, zal dat de verhoudingen met andere relevante geopolitieke spelers versterken. Daarbij zal het een uitdaging blijven om voldoende grote spelers mee te krijgen.