

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3232

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 november 2021

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 27 augustus 2021 over het Fiche: Verordening voor Europese groene obligaties (Kamerstuk 22 112, nr. 3184).

De vragen en opmerkingen zijn op 24 september 2021 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 19 november 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Verordening voor Europese groene obligaties. Zij delen de ambitie om investeringen in duurzame activiteiten te stimuleren door een kwalitatief goede en betrouwbare standaard te ontwikkelen voor duurzame, groene obligaties. Zij hebben hierbij aanvullende vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat instellingen de rapportages laten beoordelen door een externe partij die onder toezicht staat van de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA). In Nederland wordt dit de Auditdienst Rijk (ADR). De instelling die de Europese groene obligatie in Nederland uitgeeft, komt onder toezicht te staan van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De kosten die de AFM maakt voor het toezicht worden middels de bestaande begrotingssystematiek doorberekend aan de sector. Kan het kabinet een inschatting geven van de verwachte toename in arbeidsintensieve lasten en kosten, wat betreft zowel de AFM als de ADR?

Het voorstel bepaalt dat instellingen die een EU groene obligatie uitgeven de verplichte rapportages moeten laten beoordelen. Voor bedrijven zal deze externe beoordelaar een private organisatie zijn die onder toezicht staat van ESMA. Overheden kunnen er op grond van de Verordening voor kiezen om de beoordeling uit te laten voeren door de auditdienst van de Staat. In Nederland is de Auditdienst Rijk (ADR) de onafhankelijke interne auditdienst van de rijksoverheid. In aansluiting op deze rol kan de ADR de werkzaamheden voor de toetsing van groene obligaties bij de ministeries op effectieve en efficiënte wijze uitvoeren.

In het voorstel wordt de nationale bevoegde autoriteit, in Nederland de Autoriteit Financiële Markten (AFM), verantwoordelijk voor het toezicht op de instelling die een EU groene obligatie uitgeeft. Het toezicht zal doorlopend plaatsvinden tot het einde van de looptijd van de obligatie en richt zich primair op naleving van de eisen aan de openbaar gemaakte documenten zoals het groene obligatie factsheet (voorafgaand aan de uitgifte) en het allocatierapport (jaarlijks vanaf het moment van uitgifte). De nationale bevoegde autoriteit is niet verantwoordelijk voor het beoordelen van de juistheid van de informatie in de rapportages, maar toetst deze wel op consistentie en begrijpelijkheid. Het is nu nog onduidelijk wat de toename in arbeidsintensieve lasten en kosten zal zijn omdat dit afhankelijk is van het aantal EU groene obligaties dat wordt uitgegeven, dat volgt ook niet uit het impact assessment. Ook het inschatten van de benodigde capaciteit voor eventuele handhavingsacties is lastig. Het kabinet heeft de Commissie gevraagd om een inschatting van de kosten voor het toezicht door de nationale bevoegde autoriteiten.

Verder delen deze leden de zorgen van het kabinet wat betreft de ruimte die het voorstel biedt in die zin dat obligaties pas vijf tot tien jaar na uitgifte hoeven te voldoen aan de taxonomiecriteria. Het kabinet stelt dat dit wenselijk is met het oog op investeringen met een langere horizon, maar dat hier ook misbruik van kan worden gemaakt doordat investeringen uiteindelijk (bewust) niet blijken te voldoen aan de eisen. Hiervoor zal het kabinet aandacht vragen bij de Commissie. Kan het kabinet toelichten wat hier de gewenste uitkomst is? Wil het kabinet de marge beperken, een toets invoeren die na een aantal jaar moet aangeven of de stempel «EuGB» daadwerkelijk van toepassing is, of enkel de zorgen onder de aandacht brengen?

Het kabinet heeft hiervoor aandacht gevraagd bij de Commissie omdat uit het voorstel niet duidelijk werd welk doel hiermee werd beoogd. De Commissie heeft toegelicht dat het zich met deze maatregel richt op de financiering van langetermijnprojecten om te voldoen aan de EU-taxonomie. Bijvoorbeeld een fabriek die geld ophaalt met als doel het productieproces te verduurzamen. De fabriek voldoet bij de uitgifte van de obligatie nog niet aan de duurzaamheidscriteria uit de EU-taxonomie maar na de investering wel. Bij de uitgifte van de obligatie dient er een transitieplan gepresenteerd te worden waarin uitgelegd wordt hoe het project binnen vijf of tien jaar aan de taxonomiecriteria kan voldoen. Het kabinet begrijpt deze overweging van de Commissie en ziet er de waarde van in omdat op deze manier kan worden bijgedragen aan de duurzaamheidstransitie. Het is hierbij echter van groot belang dat er een geloofwaardig transitieplan wordt gepresenteerd. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat hier minimale eisen aan worden gesteld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de D66

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de het fiche over de verordening voor Europese groene obligaties en hebben daar nog een aantal vragen bij.

De leden van de fractie van D66 lezen dat de Europese Commissie inzet op een «standaard met hoge eisen». Deze leden lezen daarnaast over het vrijwillige karakter van de standaard. De leden van de D66-fractie vragen de Minister of hij voornemens is minimumeisen aan groene obligaties te stellen bij toekomstige uitgifte van obligaties, bijvoorbeeld door de Staat.

De markt voor groene obligaties ontwikkelt zich snel. Bij de uitgifte van groene obligaties gebruiken bedrijven en overheden momenteel marktstandaarden zoals ICMA's Green Bond Principles en CBI's Climate Bonds Standard. Naar verwachting zal een groot deel van de bedrijven en overheden in eerste instantie nog niet volledig aan de EU groene obligatiestandaard kunnen voldoen, waardoor veel groene obligaties onder de bestaande marktstandaarden uitgegeven zullen blijven worden. De Europese Commissie ziet de EU-standaard ook als «gouden» standaard, waar de groene obligatiemarkt uiteindelijk naartoe zal bewegen. Veel uitgevende instellingen zullen naar verwachting in de tussentijd niet claimen dat zij een groene obligatie uitgeven onder de EU groene obligatiestandaard, maar tegelijkertijd wel aangeven in welke mate ze voldoen aan de EU-standaard. Voor toekomstige groene obligaties van de Staat zal in de komende jaren gelden dat getracht wordt zoveel mogelijk aan de EU-standaard te voldoen. Dit is mede afhankelijk van de ontwikkeling van de onderliggende EU-taxonomie, die op dit moment nog verder wordt uitgewerkt in gedelegeerde handelingen. De taxonomie bepaalt uiteindelijk welke activiteiten duurzaam zijn en waarin de opbrengsten van een EU groene obligatie kunnen worden geïnvesteerd.

De leden van de D66-fractie lezen dat een vrijwillige EU-standaard voor groene obligaties kan voorzien in een groeiende behoefte aan groene investeringen. Deze leden zien daarbij ook een risico van greenwashing. Daarom zijn zij voorstander van een inhoudelijke toets door de nationale bevoegde autoriteit. Gaat het kabinet enkel vragen om verduidelijking van het toezicht of gaat hij ook inzetten op een inhoudelijke toets door de nationaal bevoegde autoriteiten?

Voor het succes van de EU groene obligatiestandaard is het van belang dat investeerders en andere betrokkenen erop kunnen vertrouwen dat de opbrengsten daadwerkelijk worden geïnvesteerd in duurzame activiteiten.

Greenwashing kan dit vertrouwen ondermijnen. De Commissie stelt daarom voor dat een onafhankelijke externe beoordelaar toetst of een EU groene obligatie voldoet aan de eisen van de standaard. Omdat externe beoordelaars een cruciale rol zullen spelen in het voorkomen van greenwashing, komen deze organisaties onder toezicht te staan van de Europese toezichthouder ESMA.

De Commissie heeft inmiddels verduidelijkt dat het toezicht door de nationale bevoegde autoriteit, in Nederland de AFM, doorlopend zal plaats vinden. Het doorlopend toezicht vindt plaats tot het einde van de looptijd van de obligatie en richt zich primair op naleving van de eisen aan de openbaar gemaakte documenten zoals het groene obligatie factsheet (voorafgaand aan de uitgifte) en het allocatierapport (jaarlijks vanaf het moment van uitgifte). De nationale bevoegde autoriteit is niet verantwoordelijk voor het beoordelen van de juistheid van de informatie in de rapportages, maar toetst deze wel op consistentie en begrijpelijkheid, vergelijkbaar met het prospectustoezicht. Ik acht dit ook wenselijk. Het is immers de rol van de externe beoordelaar om de inhoudelijke toets uit te voeren. Het moet de taak van de toezichthouder zijn om hier vervolgens toezicht op te houden. Indien de AFM zelf de inhoudelijke toets zou moeten uitvoeren, zal dat leiden tot een significante toename van de toezichtskosten.

De leden van de fractie van D66 steunen het kabinet in de inzet om de mogelijkheden tot herfinanciering van groene obligaties te beperken. Deze leden worden graag op de hoogte gehouden van de vorderingen hieromtrent.

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet het voorstel van de Commissie steunt om in het geval van staatsobligaties de subsidies of belastingen te toetsen aan de taxonomie-criteria en sluiten zich hierbij aan. Deze leden onderschrijven het belang van de onafhankelijkheid van nationale auditors, zoals die in Nederland. Hoe wordt de onafhankelijkheid van deze nationale autoriteiten geborgd in het voorstel van de Commissie?

Het beperken van de herfinanciering van groene obligaties is door het kabinet zowel tijdens de Raadsonderhandelingen naar voren gebracht als bilateraal met lidstaten en de Commissie. Er lijkt momenteel echter weinig steun om de mogelijkheid tot herfinanciering verder te beperken. Ik zal uw Kamer hiervan op de hoogte houden.

Bij de uitgifte van de Nederlandse groene staatsobligaties heeft de onafhankelijke interne auditdienst van de rijksoverheid, de Auditdienst Rijk (ADR), beoordeeld of de uitgaven zijn gealloceerd conform de vooraf opgestelde criteria in het groene obligatieraamwerk.¹ De onafhankelijkheid van de ADR is in Nederland geborgd door het Besluit Auditdienst Rijk en de gedrags- en beroepsregels van de beroepsorganisaties van auditors. Het Commissievoorstel zelf bevat geen verplichtingen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de auditdienst van de Staat.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

Met bezorgdheid hebben de leden van de SP-fractie kennisgenomen van de verordening voor Europese groene obligaties. Zij vragen de Minister of het woord «groene obligatie» niet gewoon een woord is geworden voor marketing. Zij vragen de Minister of de brede reikwijdte van wat een «groene» obligatie is, de organisaties die ze uitgeven in staat stelt het opgehaalde kapitaal te gebruiken voor projecten ter bevordering van

¹ Kamerstuk 35 570 IX, nr. 47

duurzaamheid, die in werkelijkheid slechts een minimale impact op het klimaat hebben. De leden van de SP-fractie vragen de Minister waar de klimaatrechtvaardigheid gevonden kan worden in deze verordening.

De Commissie zet met dit voorstel in op een standaard met hoge eisen. Zo moet 100 procent van de opbrengsten worden geïnvesteerd in duurzame activiteiten die voldoen aan de criteria uit de EU-taxonomie. Zo wordt voorkomen dat investeringen als duurzaam worden aangemerkt, terwijl deze in feite niet in lijn zijn met de lange termijn EU-milieudoelstellingen. Op deze wijze kunnen investeerders en andere betrokken partijen er zeker van zijn dat de opbrengsten van een EU groene obligatie bijdragen aan het bevorderen van duurzaamheid.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom de standaard voor groene obligaties vrijwillig toepasbaar is. Zij vragen waarom instellingen bij de uitgifte van een groene obligatie de vrijheid behouden om te beslissen of ze deze groene obligaties uitgeven met gebruikmaking van de EU-standaard of een alternatieve marktstandaard.

Een vrijwillige EU groene obligatiestandaard met hoge eisen biedt instellingen de mogelijkheid om zich positief te onderscheiden en biedt investeerders een eenvoudige manier om zeer duurzame (donkergroene) investeringen te identificeren. Instellingen die nog niet aan de EU-standaard, en de onderliggende EU-taxonomie, voldoen maar wel duurzame activiteiten ontplooiën kunnen hiervoor financiering ophalen middels een andere groene obligatiestandaard. Door de EU-standaard niet te verplichten wordt de bestaande markt voor groene obligaties niet abrupt verstoord en kan het, naarmate ook de EU-taxonomie zich verder ontwikkelt, geleidelijk bewegen richting de EU-standaard. Een verplichte standaard bevat het risico dat de markt voor groene obligaties abrupt tot stilstand komt.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom de Commissie stelt dat overheden niet kunnen worden verplicht om te voldoen aan een standaard bij de uitgifte van groene staatsobligaties. Zij vragen de Minister wat een externe partij kan bijdragen aan de integriteit van de EU-groeneobligatiestandaard. De leden van de SP-fractie vragen zich af of een externe partij integriteit van de EU-standaard kan waarborgen als de Commissie dit zelf niet kan.

In het impact assessment stelt de Commissie dat het niet mogelijk is om de EU groene obligatiestandaard verplicht te stellen voor de uitgifte van staatsobligaties door overheden, aangezien de gekozen rechtsgrondslag – artikel 114 VWEU – een dergelijk soort wetgevend optreden niet rechtvaardigt.²

Een externe partij zorgt ervoor dat investeerders inzicht krijgen in de groene uitgaven door de uitgaven te beoordelen aan de hand van de duurzaamheidscriteria. De beoordeling door de externe partij biedt zekerheid dat de verstrekte informatie klopt. De externe partijen vervullen hiermee een belangrijke rol. Daarom zal er door ESMA toezicht gehouden worden op deze partijen. Op deze manier wordt het vertrouwen in de naleving van de EU-standaard gewaarborgd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Groep Van Haga

De leden van de Groep Van Haga zouden graag meer duidelijkheid willen hebben over de verschillende standaarden waaraan groene obligaties

² Impact assessment p. 164

moeten voldoen. Deze leden vrezen dat er een wirwar aan standaarden en externe partijen die rapportages controleren komt met shopgedrag als gevolg. Hierdoor wordt obligaties vergelijken voor een buitenstaander erg ingewikkeld. Ook zien de leden van de Groep Van Haga een mogelijke verschuiving op het gebied van kapitaal aantrekken.

De leden van de groep van Haga lezen dat groene obligaties uitgegeven kunnen worden met gebruikmaking van de EU-standaard of een alternatieve marktstandaard. Kan de Minister uitleggen wat en hoe groot de verschillen zijn wat duurzaamheidscriteria betreft tussen de groep alternatieve marktstandaard en de EU-standaard? Hoe groot zijn deze verschillen binnen de groep alternatieve marktstandaard?

Het grootste verschil tussen de EU-standaard en alternatieve marktstandaarden, in het bijzonder de Green Bond Principles- en de Climate Bonds Standard, zijn de eisen die worden gesteld aan de uitgaven. De EU-standaard stelt dat alle opbrengsten geïnvesteerd moeten worden in duurzame activiteiten die voldoen aan de beoordelingscriteria uit de EU-taxonomie. De Green Bond Principles stelt geen concrete criteria vast waaraan de uitgaven moeten voldoen, maar bevat categorieën van groene projecten die in aanmerking komen. De Climate Bonds Standard heeft een eigen taxonomie met daarin certificatiecriteria.

Voor instellingen loont het om groene obligaties uit te geven onder een marktstandaard waaronder hun obligaties het best uit de bus komen. De leden van de Groep Van Haga vragen aan de Minister in hoeverre er rekening gehouden is met het shopgedrag dat veroorzaakt kan worden bij instellingen die groene obligaties uitgeven.

De EU-standaard is vrijwillig toepasbaar. Bedrijven worden derhalve niet verplicht om groene obligaties uit te geven die aan deze standaard voldoen. De Commissie wil met dit voorstel een «gouden standaard» voor groene obligaties zetten waarmee bedrijven en overheden zich positief kunnen onderscheiden. Een EU groene obligatie moet voldoen aan strikte eisen op het gebied van de uitgaven, transparantie en toetsing door een externe partij. Met een EU groene obligatie geeft een bedrijf of overheid een betrouwbaar signaal af dat de investering daadwerkelijk duurzaam is. De keuze voor een vrijwillige standaard beperkt het risico dat de introductie van de EU-standaard de bestaande markt voor groene obligaties verstoort.

De leden van de Groep van Haga lezen dat het lastig is voor de uitgever van een staatsobligatie om de investeringen te toetsen aan de duurzaamheidscriteria uit de EU-taxonomie. Het is immers de ontvanger van een subsidie- of belastingprogramma die vaak de daadwerkelijke duurzame investering doet. Dit in tegenstelling tot instellingen die verplicht zijn bij groene obligaties rapportages te laten beoordelen door een externe partij die onder toezicht staat van de ESMA. Van een grote berg met geld is het makkelijk scheppen, vooral als het andermans geld is. Kan de Minister uitleggen hoe de controle verschilt van staatsobligaties ten opzichte van de controle die instellingen met groene obligaties ondergaan?

Het voorstel biedt overheden de mogelijkheid om de duurzaamheid van uitgaven te toetsen op basis van de voorwaarden van een subsidie- of belastingprogramma. Andere (private) uitgevende instellingen dienen individuele projecten of investeringen te toetsen op duurzaamheid. Dit is wenselijk vanuit praktisch oogpunt. Omdat een overheid vaak indirect (via onder meer subsidies of belastingprogramma's) investeert in duurzame activiteiten beschikt zij niet altijd over de benodigde informatie om de onderliggende investeringen te toetsen aan de duurzaamheidscriteria uit

de EU-taxonomie. Indien een overheid bijvoorbeeld een subsidie verstrekt voor het verduurzamen van huizen kan het de taxonomiecriteria opnemen in de subsidievoorwaarden. De overheid hoeft dan niet vast te stellen of ieder individueel huis daadwerkelijk een duurzamer ecolabel heeft ontvangen.

Wat betreft de beoordeling van de naleving van de EU-standaard mogen overheden de auditdienst van de Staat aanwijzen als externe beoordelaar. In Nederland is de ADR de onafhankelijke interne auditdienst van de rijksoverheid. Groene obligaties van bedrijven kunnen en hoeven niet te worden beoordeeld door de ADR. Deze worden zowel vooraf als achteraf beoordeeld door een externe partij. De Staat heeft al groene obligaties uitgegeven in overeenstemming met de Green Bond Principles en de standaarden van het Climate Bond Initiative. De beoordeling voorafgaand aan de uitgifte is hierbij gedaan door een externe private partij. Nadien is de allocatie getoetst door de ADR.

De leden van de Groep Van Haga vragen of er rekening is gehouden met het volgende scenario: bij het uitgeven van groene obligaties door instellingen is er een strenge controle via rapportages, hetgeen tevens de regeldruk verhoogt. Hoe zorgt de Minister ervoor dat voorkomen wordt dat instellingen de groene obligaties links laten liggen en de subsidie- en belastingprogrammaroute prefereren om geld aan te trekken?

Het is aan een instelling zelf om te besluiten of het voor de financiering van een duurzame activiteit gebruikmaakt van een eventuele subsidieregeling of zelf geld ophaalt met een groene obligatie. Indien een subsidie beschikbaar is en een instelling kan voldoen aan de voorwaarden kan het deze subsidie aanvragen.