

Fiche 2: Mededeling: actieplan duurzame groei financieren

1. Algemene gegevens

- a) *Titel mededeling*
Mededeling actieplan: duurzame groei financieren

- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 maart 2018

- c) *Nr. Commissiedocumenten*
COM(2018) 97 final

- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Regulatory Scrutiny Board*
n.v.t.

- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad economische en financiële zaken

- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Het actieplan heeft als doel om de financiering van duurzame groei te stimuleren, en daarmee aan te sluiten bij de afspraken uit het akkoord van Parijs inzake klimaatverandering en de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties (VN). Op basis van het eindverslag van de deskundigengroep voor duurzame financiering¹ stelt de Europese Commissie een stappenplan voor ter verduurzaming van het financiële stelsel. De voorstellen die de Europese Commissie doet vallen langs drie doelstellingen te categoriseren.

¹ https://ec.europa.eu/info/publications/180131-sustainable-finance-report_en

Ten eerste wil de Europese Commissie via dit actieplan kapitaalstromen heroriënteren in de richting van duurzame investeringen om duurzame en inclusieve groei te bewerkstelligen. De Europese Commissie stelt dat in Europa jaarlijks 180 miljard euro extra moet worden geïnvesteerd om tegen 2030 de klimaat- en energiedoelen te behalen. De Europese Commissie stelt daarom bijvoorbeeld voor om een classificatiesysteem voor duurzame activiteiten op te zetten, omdat volgens de Europese Commissie “een verschuiving van kapitaalstromen naar duurzamere economische activiteiten moet steunen op een gedeeld begrip van wat *duurzaam* inhoudt.” Door helder te maken welke activiteiten bijdragen aan voorkoming van en aanpassing aan klimaatverandering (en later ook andere ecologische en sociale doelstellingen), wil zij meer duidelijkheid naar de markt scheppen. De Europese Commissie zal in het tweede kwartaal van 2018 een wetgevingsvoorstel indienen om te garanderen dat een EU-taxonomie wordt ontwikkeld en in het EU-recht verankerd wordt. Met de taxonomie hoopt de Commissie duidelijkheid te verschaffen over welke activiteiten als duurzaam kunnen worden beschouwd.

Volgens de Europese Commissie kan deze classificatie vervolgens als basis dienen voor door de Europese Unie te vormen normen, labels, groene ondersteuningsfactor voor prudentiële vereisten, en de duurzaamheidsbenchmarks. Verder zal de Europese Commissie binnen het huidige meerjarig financieel kader (MFK) extra inzetten op duurzame infrastructuurinvesteringen binnen het Europese Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) en de Europese investeringsadvieshub. Als onderdeel van het nieuwe MFK na 2020 heeft de Europese Commissie voorgesteld één Europees investeringsfonds op te zetten waarin alle markt-gebaseerde instrumenten in de EU zijn opgenomen, onder meer voor duurzame infrastructuur. Ook wil de Europese Commissie dat beleggingsondernemingen en verzekeringsdistributeurs bij de geschiktheid beoordeling van financiële instrumenten en producten rekening houden met duurzaamheidvoorkeuren van de klant. Daartoe wil de Europese Commissie de gedelegeerde regelgeving onder de richtlijn markten voor financiële instrumenten 2014 (MIFID II)² en de richtlijn verzekeringsdistributie³ aanpassen. Ook streeft de Europese Commissie naar transparante methoden en kenmerken voor duurzaamheidsbenchmarks.

² Richtlijn nr. 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van richtlijn 2002/92/EG en richtlijn 2011/61/EU (herschikking) (PbEU 2014, L 173).

³ Richtlijn nr. 2016/97/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie (herschikking) (PbEU 2016, L 26).

De tweede doelstelling van het actieplan is om financiële risico's als gevolg van de klimaatverandering, de uitputting van hulpbronnen, de aantasting van het milieu en sociale kwesties te beheersen. De financiële sector houdt volgens de Europese Commissie momenteel niet altijd voldoende rekening met milieu- en klimaatrisico's en de gevolgen daarvan voor hun bedrijfsvoering. Zo kunnen veranderingen in het klimaat leiden tot hogere kosten voor verzekeraars. Banken kunnen te maken krijgen met een lagere winstgevendheid of afschrijvingen op hun portefeuille als gevolg van klimaatverandering of een abrupte overgang naar een klimaat neutralere economie. De Europese Commissie wil daarom onder andere klimaatrisico afwegingen deel laten uitmaken van financiële besluitvorming. Zo vraagt de Europese Commissie aan de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA) te beoordelen of kredietbeoordelaars voldoende rekening houden met ecologische, sociale en governance-overwegingen, en zal de Europese Commissie de markt voor duurzaamheidsbeoordelingen en marktonderzoek in kaart brengen. Op basis daarvan zal de Commissie bezien of verdere maatregelen nodig zijn. Ook zal de Europese Commissie in het tweede kwartaal van 2018 een wetgevingsvoorstel indienen om de verplichtingen van institutionele beleggers en vermogensbeheerders ten aanzien van duurzaamheidsoverwegingen te verduidelijken. Zo wil de Europese Commissie institutionele beleggers verplichten duurzaamheidsoverwegingen in het besluitvormingsproces te integreren en transparant te maken richting eindbeleggers.

Als onderdeel van deze tweede doelstelling geeft de Europese Commissie ook aan dat risico's in verband met het klimaat en andere milieufactoren beter in de prudentiële regelgeving moeten worden weerspiegeld. Daarom zal de Europese Commissie nagaan of het haalbaar is om risico's in verband met klimaatverandering en andere milieufactoren in het risicobeheerbeleid van financiële instellingen op te nemen, waaronder de kapitaalvereisten voor banken, en geeft aan dat dit vanuit risicooogpunt gerechtvaardigd moet zijn. De Europese Commissie wil dit doen op basis van de te ontwikkelen taxonomie. De Europese verzekerings- en bedrijfspensioenautoriteit (EIOPA) zal worden gevraagd om een advies uit te brengen over de impact van prudentiële regels voor verzekeringsmaatschappijen op het doen van duurzame investeringen met bijzondere aandacht voor de matiging van klimaatverandering.

Ten derde wil de Europese Commissie transparantie en langetermijndenken bij financiële instellingen stimuleren. Volgens de Europese Commissie kan transparantie van het bedrijfsleven over duurzaamheid ondernemingen helpen een duurzamere

lange termijn koers te bepalen. Grotere transparantie biedt ook de mogelijkheid aan consumenten om de duurzaamheidsprestaties van ondernemingen met elkaar te vergelijken en stelt kleine beleggers in staat met kennis van zaken beleggingsbesluiten te nemen. De Europese Commissie wil daarom nagaan of de internationale standaard voor financiële verslaggeving (IFRS) een belemmering kan vormen voor doelstellingen inzake lange termijn beleggingen. De Europese Commissie geeft aan de huidige EU-regelgeving voor het rapporteren van niet-financiële informatie te gaan beoordelen. Ook zal de Europese Commissie richtsnoeren inzake niet-financiële informatie herzien in lijn met aanbevelingen van de taskforce klimaat gerelateerde financiële openbaarmaking (TFCD) van de *Financial Stability Board* van de G20. Verder wil de Europese Commissie met betrokken partijen in overleg treden hoe duurzame corporate governance en langetermijndenken kunnen worden bevorderd bij actoren die actief zijn op kapitaalmarkten. De Commissie is van mening dat juist duurzaamheidsdoelen belang hebben bij meer langetermijndenken en dat Europese toezichthoudende autoriteiten zich hierover beraden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft zich gecommitteerd aan het behalen van het klimaatakkoord van Parijs en de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Agenda 2030 van de VN. Het kabinet heeft in het regeerakkoord een ambitieuze klimaat- en energieagenda geformuleerd. Deze agenda is niet alleen ingegeven vanuit de plicht om bij te dragen aan de mondiale klimaatopgave, maar ook vanuit de wens om de kracht van de Nederlandse economie verder te versterken en de kansen die de transitie naar een klimaat neutralere economie biedt optimaal te benutten. Zowel nationaal als internationaal zet het kabinet in op versnelde actie om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. In Europa neemt het kabinet het voortouw om de reductiedoelstelling voor 2030 te verhogen van ten minste 40% ten opzichte van 1990 naar 55%. Nederland zoekt daarbij nadrukkelijk samenwerking met gelijkgezinde Noordwest-Europese landen. Ondertussen nemen we in Nederland maatregelen die ons voorbereiden op een reductie in 2030 van 49% ten opzichte van 1990. Als onderdeel van de klimaatopgave worden de afspraken uit het Rijksbrede programma Circulaire Economie en de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord uitgevoerd.

Twee belangrijke pijlers onder de nationale ambitie zijn de Klimaatwet, waarin het

kabinet de hoofdlijnen van het klimaat- en energiebeleid wil vastleggen, en het Klimaatakkoord, waarmee we de inzet van al onze maatschappelijke partners willen richten op onze nationale ambitie. Bij de gesprekken over het Klimaatakkoord is een aparte taakgroep financiering ingesteld, waarin wordt gezien hoe private partijen kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van financiële arrangementen die de beoogde transitie bevorderen.

Het kabinet is van mening dat heldere transitiepaden kunnen bijdragen aan het verkleinen van transitierisico's, het bevorderen van de stabiliteit van het financiële stelsel en het verduurzamen van financieringsstromen.⁴ De stabiliteit van het financiële stelsel is gebaat bij het zo vroeg mogelijk inzetten van dergelijke transitiepaden, en de overgang zo veel als mogelijk gelijkmatig te laten verlopen. Tegelijkertijd is dit kabinet van mening dat van belang is dat ook financiële instellingen zelf hierop tijdig anticiperen. Zo stelt ook de Nederlandsche Bank (DNB) recentelijk dat financiële instellingen in toenemende mate rekening moeten houden met fysieke en transitierisico's die gepaard gaan met klimaatverandering en de overgang naar een klimaat neutrale economie.⁵ DNB gaat klimaatrisico's daarom steviger verankeren in haar toezicht met als uiteindelijke doel het bewerkstelligen van duurzame financiële stabiliteit. Ook instellingen zelf zijn al drukdoende met het inzichtelijk maken van de CO₂-impact van hun portefeuille.

Nederlandse consumenten hebben reeds de keuze uit banken en verzekeraars met uiteenlopende duurzaamheidsprofielen. Veel pensioenfondsen proberen in hun investeringsbeleid duurzaamheidsaspecten al mee te nemen, en hebben de wettelijke verplichting transparant te zijn over de wijze waarop zij in het beleggingsbeleid rekening houden met milieu en klimaat, mensenrechten en sociale verhoudingen. Desalniettemin ziet het kabinet een belangrijke taak voor financiële instellingen om hier verdere stappen in te zetten. Onder andere binnen het in 2016 opgerichte platform voor duurzame financiering werken vertegenwoordigers uit de sector, de toezichthouders en de rijksoverheid daarom samen om gezamenlijk te kijken hoe obstakels voor duurzame financiering kunnen worden voorkomen of verholpen.

⁴ https://www.dnb.nl/binaries/1706275_Klimaatverandering_NL%20WEB_def_tcm46-363851.pdf?2017101116

⁵ <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2017/dnb363837.jsp>

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ondersteunt de algehele doelstelling van het actieplan. De doelstellingen van het Parijsakkoord en de 2030 Agenda voor duurzame ontwikkeling van de VN vragen grote financiële inspanningen. Het kabinet vindt het daarom van belang dat financiële markten de financiële middelen voor de overgang kunnen leveren. Het kabinet deelt de mening van de Europese Commissie dat de financiële sector een rol van belang speelt in de overgang naar een CO₂-arme en circulaire economie in het bijzonder en het bredere ESG-beleid (*ecologisch, sociaal en governance*) in het algemeen. Nederland deelt de mening van de Commissie dat de focus in eerste instantie vooral op duurzaamheid zou moeten zijn. Het kabinet verwacht dat de plannen van de Europese Commissie een bijdrage kunnen leveren aan de heroriëntatie naar investeringen in duurzame groei. Ook is het van belang om klimaat- en transitierisico's voor financiële instellingen te beperken. Transitierisico's kunnen onder meer voorkomen wanneer instellingen snel op bepaalde activa moeten afschrijven. Een gemeenschappelijke aanpak voor het vergroten van transparantie en lange termijn gerichtheid kan bijdragen aan een betere beheersing van klimaat- en transitierisico's voor het financiële systeem. Het kabinet is van mening dat het bovendien goed is dat via dit actieplan op Europees niveau meer aandacht komt voor financiering van duurzame groei.

De toegenomen aandacht voor duurzaamheid leidt ook tot een groei van het aantal verschillende standaarden, normen en labels. Onduidelijkheid bij investeerders en consumenten over de mate van duurzaamheid van een financieel product kan duurzame investeringen remmen. Het gebrek aan uniformiteit, vergelijkbaarheid, kwaliteit, transparantie en data speelt ook bij financiële instellingen. Het kabinet staat daarom positief tegen een gemeenschappelijke EU-aanpak voor de classificatie van duurzame activiteiten. Net als de Europese Commissie verwacht het kabinet dat het komen tot een objectief, praktisch toepasbaar en adaptief classificatiesysteem niet eenvoudig zal zijn. Het proces omtrent de totstandkoming van de taxonomie moet zo worden vormgegeven dat de objectiviteit van duurzaamheid van activiteiten wordt gewaarborgd. Ook dient bij de classificatie voldoende flexibiliteit gehandhaafd te worden: de taxonomie dient mee te bewegen met technologische ontwikkelingen en nieuwe inzichten. De classificatie zou onder andere moeten aansluiten bij de CO₂-uitstoot van onderliggende activiteiten. Verder dient rekening te worden gehouden met de verscheidenheid binnen en verwevenheid tussen economische activiteiten. Effecten

van de beoogde maatregelen dienen ook getoetst te worden aan economische impact en praktische toepasbaarheid.

De Europese Commissie is voornemens eigen normen en labels te ontwikkelen voor duurzame financiële producten. Ook daar staat het kabinet positief tegenover, mits het voortbouwt op ervaringen met bestaande initiatieven en ruimte laat aan al bestaande initiatieven. Ook deze markt is volop in ontwikkeling. Landen als Frankrijk en België zijn onlangs met groene obligaties gekomen. Daarnaast zijn er ook financiële instellingen die zelf groene obligaties uitgegeven hebben. Nederland heeft op dit moment geen uitgifte in de planning staan, maar houdt de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten.

Het kabinet deelt de mening van de Europese Commissie dat het nadrukkelijker belichten van duurzaamheidsrisico's kan bijdragen aan het terugdringen van deze risico's in het financiële systeem en daarmee de transitie zal vergemakkelijken. Het kabinet staat daarom positief ten aanzien van de insteek van de Europese Commissie om ervoor te zorgen dat duurzaamheid en andere ESG-criteria meer consistent gemeten en besproken worden in de financiële sector, bijvoorbeeld via kredietbeoordelingen, openbaarmaking van duurzaamheidseffecten via niet-financiële informatie en het meenemen van duurzaamheidsfactoren door institutionele beleggers bij het nemen van beleggingsbeslissingen en door vermogensbeheerders in hun advies aan klanten. Tegelijkertijd merkt het kabinet op dat bij de vormgeving en verstrekking van informatie gebruikt moet worden gemaakt van inzichten uit de gedragswetenschap. Terwijl meer informatie institutionele beleggers kan helpen om beter afgewogen duurzame investeringsbeslissingen te nemen, kan extra informatie niet-professionele beleggers juist belemmeren bij het maken van een duurzame keuze. Van belang is dat de Europese Commissie dit onderscheid in ogenschouw houdt. Het kabinet zal individuele regulerende voorstellen dan ook beoordelen op de proportionaliteit en de verhouding tussen de te verwachten effecten, en de administratieve lasten en kosten.

Het kabinet ziet bij twee voorstellen het gevaar dat de acties van de Europese Commissie mogelijk ten koste gaan van het vertrouwen in ondernemingen en de financiële stabiliteit. Zo geeft de Europese Commissie aan te willen onderzoeken of de op marktwaarde gebaseerde boekhoudregels lange termijn beleggingen in liquide beleggingen zoals beleggingen in aandelen in de weg staan. Toepassing van

marktwaardewaardering voor liquide beleggingen geeft echter juist een goed inzicht in de vermogenspositie van de onderneming. Het kabinet is van mening dat als hier van zou worden afgestapt, ondernemingen minder snel hun beleggingsbeleid zullen aanpassen wanneer hun financiële positie daar om vraagt. Daarnaast hecht Nederland aan een goede internationale vergelijkbaarheid van de financiële positie van beursgenoteerde ondernemingen in Europa. Het voorstel om op Europees niveau internationale boekhoudregels (IFRS) aan te passen staat hier haaks op en zou het vertrouwen van internationale beleggers in Europese bedrijven kunnen ondermijnen.

Ook wil de Europese Commissie gaan bekijken hoe duurzaamheid gekoppeld kan worden aan kapitaaleisen voor banken en verzekeraars. Recentelijk zijn door de Kamerleden Snels en Van der Lee (GroenLinks) vragen gesteld over het koppelen van duurzaamheid van activa aan prudentiële eisen voor banken.⁶ Zoals in reactie op deze vragen is aangegeven is het kabinet tegenstander van het gebruik van prudentiële maatregelen voor andere doelstellingen dan financiële stabiliteit, en de bescherming van de rechten van polishouders en pensioendeelnemers. Tegelijkertijd is van belang dat banken, verzekeraars en pensioenfondsen in voldoende mate anticiperen op de gevolgen van klimaatveranderingen, alsmede de transitie. Het kabinet zal daarom in overleg met DNB in het kader van duurzaamheid kijken of het prudentieel kader aansluit bij onderliggende financiële risico's.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten zullen naar verwachting in beginsel positief oordelen over dit actieplan, waarmee de Europese Commissie hoofdlijnen uitzet. Het beeld van het kabinet is dat een groot deel van de landen lidstaten geen actief beleid voert op de onderwerpen waar de Europese Commissie voorstellen doet. Landen die hier wel reeds actief zijn zullen kritisch meekijken of de Europese initiatieven hun eigen initiatieven niet kannibaliseren en voldoende adaptief zijn.

⁶ Aanhangsel van de Handelingen 2017-2018, 1069

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. 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 op het terrein van de interne markt, milieu en energie. De meeste in het actieplan aangekondigde initiatieven zullen in concrete voorstellen worden uitgewerkt.

b) Subsidiariteit

Het vrije verkeer van kapitaal is een van de fundamentele principes van de Europese Unie. Gegeven het grensoverschrijdende karakter van financiële markten en het klimaat wordt de subsidiariteit van dit actieplan en de daarin opgenomen acties als positief beoordeeld. De EU heeft bovendien een gezamenlijke klimaatambitie voor het behalen van de doelstellingen zoals afgesproken in de Overeenkomst van Parijs, hetgeen optreden op EU-niveau rechtvaardigt.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van het actieplan is positief met een kanttekening. Het kabinet ondersteunt de gekozen aanpak om eerst een taxonomie nader uit te werken en op basis daarvan verdere maatregelen uit te werken. Ten aanzien van acties die de Commissie voorziet voor het prudentieel kader, is de grondhouding voor de proportionaliteit negatief, voor zover deze zich niet uitsluitend richten op het bestendigen van de financiële stabiliteit, of het beschermen van de rechten van polishouders en pensioendeelnemers omdat dit geen geschikte middelen zijn voor het beoogde doel.

d) Financiële gevolgen

De mededeling kent geen directe financiële gevolgen. Eventuele (nationale) budgettaire gevolgen worden ingepast, conform de regels van de budgetdiscipline. Met betrekking tot eventuele middelen op Europees niveau, is Nederland van mening dat deze gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Nederland wil voorstellen voor het komende MFK integraal beoordelen.

Wel zet het kabinet zich bijvoorbeeld in de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader (MFK), in voor een grotere nadruk op duurzaamheid binnen de EU.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De mededeling zelf kent geen directe gevolgen voor de regeldruk. De inschatting van de regeldrukeffecten per voorstel is onderdeel van de bijbehorende BNC-fiches. Uitgangspunt daarbij is dat voorstellen zo lastenluw mogelijk dienen te worden vormgegeven.

Het effect op bedrijven en consumenten/burgers – wat wordt er gevraagd en wat betekent dat qua regeldruk is niet in kaart gebracht in het actieplan. Daar waar de Commissie wetgeving beoogt, dient vroegtijdig inzicht te worden verkregen in de potentiële regeldrukeffecten. Uitgangspunt zou moeten zijn dat de Commissie hiervoor impact assessments laat uitvoeren. Van belang is dat aandacht is voor de economische effecten op burgers en bedrijfsleven en de praktische toepasbaarheid, met daarbij aandacht voor de gevolgen op het vestigingsklimaat en de toegang tot financiering.