

Vergaderjaar 2022–2023

32 013

Toekomst financiële sector

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 281

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2023

Met de ondertekening van het klimaatcommitment in juli 2019 committeden banken, pensioenfondsen, verzekeraars en vermogensbeheerders zich om bij te dragen aan de uitvoering van het Klimaatakkoord van Parijs en het Nederlandse Klimaatakkoord. De ondertekenaars aanvaardden met dit initiatief een inspanningsverplichting om deel te nemen aan de financiering van de energietransitie, en maakten onder andere de afspraak om uiterlijk in 2022 actieplannen bekend te maken. Dit initiatief van de financiële sector was in 2019 uniek in de wereld en een belangrijk signaal over het ook door de financiële sector erkende belang van de aanpak van klimaatverandering.

De Commissie Financiële Sector Klimaatcommitment (CFSK) monitort de voortgang van de uitvoering van het klimaatcommitment. Jaarlijks stelt de commissie een overkoepelende rapportage op die verslag doet van de inspanningen en resultaten van de afspraken in het klimaatcommitment. Deze voortgangsrapportages worden door de Minister voor Klimaat en Energie en mij aan uw Kamer aangeboden. De CFSK wordt voorgezeten door Femke de Vries en bestaat uit vertegenwoordigers van de koepelorganisaties binnen de financiële sector, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Financiën. De voortgangsrapportage over het jaar 2022 bestaat uit twee delen. Het eerste deel ziet op de afspraak om het CO₂-gehalte van de relevante financieringen en beleggingen te meten en daarover te rapporteren. Op 20 december 2022 stuurde ik dit eerste deel, voorzien van een reactie, aan uw Kamer.¹ Het tweede deel van de voortgangsrapportage gaat over de afspraak van de ondertekenaars om uiterlijk in 2022 actieplannen, inclusief reductiedoelstellingen voor 2030, bekend te maken voor de relevante financieringen en beleggingen. In deze brief informeer ik uw Kamer mede namens de Minister voor Klimaat en Energie over de voortgang van deze afspraak.

¹ Kamerstukken 32 013 en 32 813, nr. 256.

Klimaatverandering is dé uitdaging voor onze generatie en vraagt een bijdrage van alle sectoren van de economie. Het doel van het kabinet is tenminste 55% CO₂-reductie in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Het kabinet spant zich in om hiervoor de juiste randvoorwaarden te creëren via een optimale beleidsmix van normeren, beprijzen en subsidiëren. Uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) bleek dat aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn. Dit voorjaar vindt hierover integrale besluitvorming plaats, mede op basis van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat. De opgave om deze klimaatdoelen te realiseren is verdeeld over verschillende sectoren van de economie en het is aan het kabinet om tot een integraal pakket te komen dat tot voldoende reductie leidt en oog heeft voor weglekeffecten, uitvoerbaarheid, kosteneffectiviteit en het verdienvermogen van Nederland. We onderzoeken de mogelijkheden om financiële prikkels voor fossiele brandstoffen af te bouwen om vervolgens de financiële stimulering voor deze brandstoffen waar mogelijk te beëindigen. We doen dit zoveel mogelijk met andere landen, met het oog op ons vestigingsklimaat.² Het kabinet werkt aan een aanpassing van de Nederlandse Langetermijnstrategie Klimaat, die in 2019 bij het Klimaatplan is aangeboden aan uw Kamer en werd ingediend bij de Europese Commissie. Deze vormt een integraal onderdeel van het tweede Klimaatplan dat op basis van de Nederlandse Klimaatwet in 2024 gereed moet zijn. Onderdeel hiervan is het concretiseren van transitiepaden na 2030, waarvoor het Nationaal Plan Energiesysteem een belangrijke bouwsteen is. De Minister voor Klimaat en Energie zal de Tweede Kamer op korte termijn informeren over de aanpak om te komen tot de genoemde langetermijnstrategie klimaat in het tweede Klimaatplan conform de Klimaatwet.

De verantwoordelijkheid om de klimaatdoelen te bereiken ligt dus bij de overheid, maar ook bij bedrijven en financiële instellingen. Nederland staat hierin niet alleen. Wereldwijd neemt de aandacht voor de rol van de financiële sector in de transitie naar een duurzame economie toe. In oktober 2022 heeft het United Nations Environment Programme (UNEP) geconstateerd dat financiëlesectorpartijen welwillend zijn om duurzaam te handelen,³ maar dat de voortgang van financieringen in lijn met de doelen van Parijs onvoldoende blijft.⁴ Tijdens de COP27 in Sharm-el-Sheikh in november 2022 deed de *high-level expert group on the net zero emissions commitments of non-state entities* de oproep aan overheden om met regelgeving voor financiële marktpartijen te komen, en deed daartoe een aantal specifieke aanbevelingen.⁵ De secretaris-generaal van de Verenigde Naties verwelkomde dit rapport met een stevige boodschap voor financiers van fossiele bedrijven: netto-nul-toezeggingen die de uitbreiding van fossiele brandstoffen verdoezelen zijn «verwerpelijk».⁶ Deze wereldwijde ontwikkelingen onderstrepen dat we ons op een kantelpunt bevinden wat betreft private klimaatfinanciering en onderschrijven het belang van stevige actie vanuit de sector, die in Nederland met het klimaatcommitment zelf de handschoen heeft opgepakt.

² VVD, D66, CDA en ChristenUnie, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021–2025* (december 2021), p. 12. (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77).

³ United Nations Environment Programme (UNEP), *Too Little, Too Slow. Climate adaptation failure puts world at risk* (October 2022), p. 72.

⁴ UNEP, *Too Little, Too Slow*, p. 69.

⁵ United Nations High-Level Expert Group On The Net Zero Emissions Commitments Of Non-State Entities (UN HLEG), *Integrity Matters. Net Zero Commitments By Businesses, Financial Institutions, Cities And Regions*, p. 12.

⁶ Secretary-General's remarks at launch of report of High-Level Expert Group on Net-Zero Commitments [as delivered] | United Nations Secretary-General.

In het klimaatcommitment hebben de ondertekenaars de afspraak gemaakt dat zij uiterlijk in 2022 hun actieplannen inclusief reductiedoelstellingen voor 2030 bekendmaken en zullen toelichten welke acties zij nemen om bij te dragen aan het akkoord van Parijs. Bij de totstandkoming van het klimaatcommitment is het daarbij bewust aan de ondertekenaars zelf gelaten om te bepalen welke acties het beste passen bij hun eigen instelling. Eerder heb ik mede namens de Minister voor Klimaat en Energie aan uw Kamer laten weten welke verwachtingen het kabinet heeft van de kwaliteit van de actieplannen. Belangrijkste aandachtsgebieden zijn (1) het detailniveau, (2) het ambitieniveau en (3) de vergelijkbaarheid. Zo verwacht ik dat financiële instellingen in de actieplannen kwantitatieve reductiedoelstellingen voor 2030 formuleren en daarbij uitgaan van het 1,5-gradenscenario. Daarnaast vind ik het belangrijk dat financiële instellingen de maatregelen die zij hiertoe nemen – bijvoorbeeld binnen hun operationeel beleid en *governance* – zo concreet mogelijk uiteenzetten en daarbij onderbouwen hoe deze in de praktijk leiden tot het bereiken van de CO₂-reductiedoelstellingen.⁷

Uit deel 2 van de voortgangsrapportage 2022 over de actieplannen blijkt dat alle ondertekenaars een actieplan hebben gepubliceerd.⁸ 90% van de ondertekenaars heeft bovendien een reductiedoelstelling voor 2030 gesteld en voldoet daarmee aan de afspraak uit het commitment. Dat het gros van de ondertekenaars direct in het eerste jaar heeft geleverd op deze afspraak verdient lof en waardering. De invulling van de actieplannen getuigt daarbij van een hoog ambitieniveau. Zo heeft 96% de ambitie om haar portefeuille in lijn te brengen met het 1,5-gradenscenario en uiteindelijk in 2050 een netto-nul portefeuille te bereiken.⁹ Ondernemingen noemen diverse instrumenten om bij te dragen aan de doelstellingen van Parijs. De meest genoemde zijn betrokkenheidsbeleid, desinvesteren en uitsluiten, financiering van de energietransitie en stembeleid van aandeelhouders. Hier kan op diverse manieren vorm aan worden gegeven. Zo heeft een van de pensioenfondsen vorig jaar besloten niet meer te beleggen in bedrijven met een bedrijfsmodel dat is gebaseerd op de exploratie en productie van fossiele brandstoffen.

De acties en ambities werken ook door in het operationeel beleid en de governance. Een groot deel van de instellingen betreft bestuurders bij de uitvoering van de actieplannen¹⁰, traint werknemers en managers in duurzaamheidsthema's en schakelt interne risicomangers en auditors in bij de uitvoering van het actieplan.¹¹ Zo is in het beloningsbeleid van een verzekeraar expliciet een doelstelling opgenomen voor het verminderen van de gefinancierde emissies. Dit zijn voorbeelden van forse stappen in de goede richting die een solide basis bieden om uitvoering te geven aan de geplande acties.

Het is uit de plannen en de voortgangsrapportage echter niet altijd duidelijk op te maken hoe instellingen zulke instrumenten concreet inzetten. Op dit moment noemen de meeste actieplannen de te nemen acties, maar ontbreekt een uiteenzetting en onderbouwing van hoe deze acties in de praktijk leiden tot CO₂-reductie. Daar valt nog winst te behalen. Om te beoordelen of instellingen effectief bijdragen aan de

⁷ Dit heb ik benadrukt in antwoord op vragen uit uw midden. Zie: *Kamerstuk 33 043*, nr. 11 (*Verslag van een schriftelijk overleg over de beleidsagenda voor duurzame financiering*).

⁸ Website klimaatcommitment: Actieplannen – Klimaatcommitment.

⁹ *Voortgangsrapportage 2022 – deel 2*, p. 5.

¹⁰ *Voortgangsrapportage 2022 – deel 2*, P. 10.

¹¹ *Voortgangsrapportage 2022 – deel 2*, p. 11.

doelen van Parijs, is het van belang dat de concreetheid van de actieplannen omhoog gaat. Op dat punt zie ik grote verschillen tussen de actieplannen. Het nastreven van vergelijkbaarheid dient in deze context voornamelijk het doel om op basis van voldoende informatie de geloofwaardigheid te beoordelen. Om die reden dienen actieplannen voldoende inzichtelijk te maken op welke wijze maatregelen in de praktijk leiden tot het bereiken van de CO₂-reductiedoelstellingen.

Vervolgstappen

In de beleidsagenda voor duurzame financiering kondigde ik aan dat ik, afhankelijk van de voortgang die de financiële sector maakt met het klimaatcommitment, samen met de Minister voor Klimaat en Energie zal beoordelen of het verkennen van meer normerend optreden (wetgeving) gepast en mogelijk is. Nu beide voortgangsrapportages zijn verschenen, trekken de Minister voor Klimaat en Energie en ik in deze brief als toegezegd onze conclusies en presenteren onze vervolgstapen.¹²

De financiële sector speelt een cruciale rol in de transitie. Uit de actieplannen blijkt dat de ondertekenaars van het commitment goed op weg zijn. Tegelijkertijd kunnen actieplannen soms concreter en is vergelijkbaarheid een aandachtspunt. Bovendien is ook een versnelling van de klimaattransitie nodig, wereldwijd, in Europa en in ons eigen land. Daarin heeft iedereen een verantwoordelijkheid, vanuit een verscheidenheid van rollen: de overheid, het bedrijfsleven en de financiële sector. Zo helpt normeren en beprijzen in de reële economie ook de financiële sector. Geld speelt echter ook een eigenstandige rol. Met die wetenschap willen wij de financiële sector tijdig en optimaal ondersteunen in de volgende stap. Wij gaan daarom, en dat doen we graag samen met de sector, verkennen hoe wetgeving kan bijdragen aan het versterken van de bijdrage van financiële ondernemingen aan de duurzame transitie. Eventuele wetgeving moet het goede initiatief van de sector bekrachtigen, en de lat tussen voorlopers en achterblijvers op een hoog ambitieniveau gelijktrekken. De vraag die in de verkenning centraal staat is wat voor wetgeving het meest effectief is om de financiële sector versneld te helpen met het in lijn brengen van hun portefeuilles met de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs en het afbouwen van fossiele financiering. In dat gesprek hebben ook maatschappelijke organisaties en de toezichthouders een belangrijke rol.

In aanvulling op de verkenning naar eventuele wetgeving ben ik ook in gesprek met toezichthouders over de vraag of en hoe vrijwillige klimaatactieplannen kunnen worden betrokken in het bestaande toezicht op de financiële sector. Binnen de grenzen van de bestaande mandaten en wetten regelgeving zie ik een rol voor de toezichthouders bij het beoordelen van de risico's van het niet opvolgen van aangekondigde acties en de beheersing en mitigatie van relevante klimaatrisico's.

Denkrichtingen eventuele wetgeving

Zoals de Minister voor Klimaat en Energie op 30 november jl. in debat met uw Kamer heeft toegezegd, bieden wij in deze brief ook een inzicht in denkrichtingen voor eventuele wetgeving.¹³ De vraag hoe de financiële sector een grotere bijdrage kan leveren aan het versnellen van de

¹² Dit heb ik eerder aan uw Kamer toegezegd. Zie: Kamerstuk 33 043 nr. 11 (*Verslag van een schriftelijk overleg over de beleidsagenda voor duurzame financiering*). Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer heb ik toegezegd ook de Eerste Kamer hierover in te lichten (Handelingen I 2022/23, nr. 9, item 10). Daarom stuur ik een afschrift van deze brief aan de Eerste Kamer.

¹³ Handelingen II 2022/2023, nr. 29, item 10.

klimaattransitie, is daarbij als gezegd het uitgangspunt. Het gaat om het vergroten van impact. Dat onderscheidt onderstaande denkrichtingen van onze andere twee beleidsambities op het gebied van duurzame financieringen: de goede beheersing van aan duurzaamheid gerelateerde financiële risico's en het voorkomen van groenwassen.

Instrumenten waar in ieder geval, al dan niet in samenhang, aan gedacht kan worden zijn:

- 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.
- 3) een uitbreiding van de wettelijke eisen om betrokkenheidsbeleid (*engagement*) te voeren.

Met een inspanningsverplichting wordt het doel voorgeschreven, maar wordt zoveel mogelijk ruimte gelaten aan een onderneming om de wijze van invulling zelf te bepalen. Deze ruimte biedt als voordeel dat de manier om het doel te bereiken, kan worden ingevuld op een manier die past bij het eigen bedrijfsmodel. Dit laat ruimte aan de markt, biedt ruimte voor innovatie en vermindert regeldruk.

Een verplicht klimaatactieplan maakt de middelen concreter en noopt tot langetermijndenken. Bovendien kunnen duidelijke regels over de inhoud van klimaatactieplannen ook de schakeringen wegnemen die bij vrijwillige actieplannen zichtbaar zijn. De lat wordt voor iedereen op dezelfde hoogte gelegd. De verkenning zal zich op dit punt richten op normen die sectorpartijen en andere belanghebbenden inzicht geven hoe de maatregelen uit de plannen in de praktijk leiden tot het bereiken van de doelstellingen. Zo winnen actieplannen aan geloofwaardigheid en haalbaarheid. Verplicht *engagement* maakt dit nog concreter door specifiek te focussen op de strategie waar veel instellingen gebruik van maken, maar die momenteel nog het meest abstract blijft. Verplicht betrokkenheidsbeleid geldt daarbij al voor bepaalde categorieën vermogensbeheerders en institutionele beleggers.

Deze denkrichtingen sluiten inhoudelijk aan bij de inhoud van het klimaatcommitment. Dit past bij de algemene stelregel dat bij directe overheidsinterventie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande vormen van zelfregulering.

Achterliggende gedachte in de verkenning is dat eventuele nieuwe instrumenten werkelijke meerwaarde moet hebben ten opzichte van bestaande kaders en aankomende regelgeving.¹⁴ De bovengenoemde instrumenten zijn deels onderwerp van bestaande en voorgestelde EU wet- en regelgeving. Er bestaat al veel (voorgestelde) Europese regelgeving op het gebied van het bevorderen van duurzame financieringen, zoals de Richtlijn duurzaamheidsrapportering door ondernemingen¹⁵ en de taxonomie.¹⁶ Deze regelgeving is veelal gericht op de verbetering van transparantie omtrent duurzaamheid op de financiële markten, met als overkoepelend doel om een toename van duurzame investeringen teweeg

¹⁴ Verordening (EU) 2020/852 (Taxonomie Verordening), Verordening (EU) 2019/2088 (Informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector), Richtlijn (EU) 2022/2464 (Inzake duurzaamheidsrapportering door ondernemingen), Voorstel Richtlijn (EU) 2019/1937 (Passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid).

¹⁵ Richtlijn 2022/2464 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 met betrekking tot duurzaamheidsrapportering door ondernemingen.

¹⁶ Verordening 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen.

te brengen. De achtergrond hiervan is de veronderstelling dat het wegnemen van informatieasymmetrie, marktdeelnemers beter in staat stelt en aanzet tot het nemen van beslissingen waarbij duurzaamheid een belangrijke overweging is.¹⁷ De sturingsfilosofie achter bovenstaande denkrichtingen is dan ook een andere. We weten waar we naartoe moeten richting 2050, maar hebben een probleem als de allocatiefunctie van de markt ons daar niet brengt, bijvoorbeeld door een gerichtheid van de markt op de korte termijn. De drie denkrichtingen hebben dan ook gemeen dat de stip op de horizon wordt vastgezet, maar de weg ernaartoe in zekere mate open wordt gelaten.

Dit zijn slechts de huidige denkrichtingen en als gezegd verwelkomen we graag inbreng vanuit de sector, de wetenschap, de toezichthouders en maatschappelijke organisaties. Tijdens de verkenning blijven we ons parallel in Europa en internationaal inspannen voor ambitieuze resultaten op relevante trajecten. Daarbij houden we oog voor de samenhang met de lopende wetgevingsinitiatieven op Europees en nationaal niveau, bijvoorbeeld ten aanzien van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en houden we rekening met een gelijk speelveld met omliggende landen¹⁸.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

¹⁷ Zie hierover bijv. L.G.L. Hartman-Ohnesorge, «De Europese sustainable finance-regelgeving: beleggersbescherming, efficiëntie en verduurzaming», *Ars Aequi* juli/augustus 2022, p. 586–595.

¹⁸ Kamerstuk 32 637, nr. 513.