

## **Bijlage: Kabinetsreactie op de voorstellen in de initiatiefnota “Van oliedom naar gezond verstand: verduurzaming van de financiële sector”**

### *Algemeen*

De initiatiefnemers beschrijven in hun nota uitgebreid de noodzaak tot verduurzaming van de financiële sector. Het kabinet deelt deze noodzaak. In de transitie naar een duurzame economie spelen financiële instellingen een belangrijke, katalyserende rol. Daarnaast gaan duurzaamheidsvraagstukken, zoals klimaatverandering, verlies van biodiversiteit en de circulaire economie ook gepaard met financiële risico's. Dit gaat bijvoorbeeld om transitierisico's, die kunnen ontstaan als bedrijven zich niet op tijd aanpassen aan strikter duurzaamheidsbeleid. Bedrijven kunnen dan aan waarde verliezen en moeilijker aan hun betalingsverplichtingen voldoen. Tot slot zijn ook fysieke duurzaamheidsrisico's relevant. Financiële instellingen dragen bijvoorbeeld een deel van de kosten van klimaatverandering bij het vergoeden van verzekerde schade als gevolg van storm en droogte.

Het kabinet herkent de analyse van de indieners en heeft in augustus 2019 in de 'Verkenning markt voor groene financiering' zijn strategie inzake verduurzaming uiteengezet. Deze strategie is gebaseerd op drie pijlers. De eerste pijler heeft betrekking op het meewegen van klimaateffecten in het beleid van financiële instellingen. De transitie naar een duurzame economie biedt namelijk kansen, maar brengt ook de eerder beschreven risico's met zich mee. Financiële instellingen dienen deze risico's voldoende mee te nemen in hun beleid. De tweede pijler heeft betrekking op het bevorderen van meer transparantie en standaardisatie ten aanzien van klimaatimpact. Financiële instellingen kunnen klimaateffecten immers alleen meewegen als zij over voldoende informatie beschikken. De derde pijler heeft betrekking op het opbouwen van ervaring met groene financiering. Het kabinet zoekt hiervoor de samenwerking met de financiële sector, de toezichthouders en de bredere samenleving op.

De doelstellingen van de initiatiefnemers sluiten goed aan bij de hierboven beschreven prioriteiten van het kabinet. Ten eerste pleiten zij voor het adequaat beheersen van duurzaamheidsrisico's. Daarbij zien zij voldoende inzichtelijkheid en transparantie als een belangrijke horde. Ten tweede vinden zij dat, naast het aanjagen van groen, meer aandacht uit zou moeten gaan naar het reduceren van vervuilende activa. Ten derde pleiten de initiatiefnemers voor eerlijke, doeltreffende en doelmatige verliesdeling bij zich materialiserende biodiversiteits- en klimaatrisico's.

Deze doelstellingen vertalen de initiatiefnemers in negen sporen met daarbinnen een groot aantal voorstellen. Gegeven de overeenkomsten tussen de visies van het kabinet en de initiatiefnemers, passen veel voorstellen goeddeels binnen de strategie van het kabinet. Het kabinet ziet bij een aantal voorstellen enkele haken en ogen, bijvoorbeeld in de uitvoerbaarheid of als gevolg van overlap met lopende (Europese) wetgevingstrajecten.

Hieronder gaat het kabinet uitgebreider in op negen sporen, en de voorstellen die onder deze sporen vallen. Ook beschrijft het kabinet welk opvolging het aan de voorstellen geeft.

### **Verplichting TCFD-stijl rapportages**

De initiatiefnemers doen een aantal aanbevelingen ten aanzien van de Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD). Ten eerste stellen zij voor om Nederlandse financiële instellingen te verplichten om openbare klimaatrisicorapportages op te stellen volgens het TCFD-raamwerk. Daarnaast roepen ze het kabinet op om zich in te zetten voor de opname van het raamwerk in de EU-richtlijn niet-financiële informatie (NFRD) en de internationale accountancystandaarden (IFRS). Tot slot vragen ze het kabinet om een internationale TCFD-verplichting mee te nemen in de inzet voor de klimaatop COP26.

Eind 2015 is onder de Financial Stability Board<sup>1</sup>, waarin ook Nederland is vertegenwoordigd, de TCFD opgezet om te bezien hoe financiële risico's van klimaatverandering beter geïncorporeerd kunnen worden in de strategie van grote bedrijven. Het raamwerk helpt bedrijven om inzicht te verschaffen in de effecten van klimaatrisico's op de continuïteit van het bedrijf zelf. De taskforce heeft een raamwerk ontwikkeld met een open en kwalitatief karakter, waarmee inzicht kan worden verkregen in hoe een bedrijf omgaat met klimaatrisico's. De TCFD adviseert bedrijven langs vier lijnen te rapporteren over aan klimaat gerelateerde risico's: governance, strategie, risicobeheer, en kengetallen en doelen.

Het TCFD-raamwerk, en de filosofie hierachter, krijgt in Nederland en de EU steeds meer grond onder de voeten. Het kabinet verwelkomt de inspanningen van instellingen om te anticiperen op duurzaamheidsrisico's, zodat ze hier weerbaarder tegen worden, en ziet het TCFD-raamwerk hierbij als een waardevol instrument. Veel Nederlandse bedrijven, waaronder financiële instellingen, werken reeds met het TCFD-raamwerk en publiceren hierover. Daarnaast heeft de Europese Commissie in 2019 de TCFD-aanbevelingen opgenomen in de vrijwillige richtsnoeren bij de NFRD. Verder is in 2019 de verordening informatieverstopping over duurzaamheid in de financiële sector aangenomen, die financiële instellingen die beleggingsproducten aanbieden verplicht te rapporteren over het beleid ten aanzien van duurzaamheidsrisico's en duurzaamheidskengetallen.<sup>2</sup> Tenslotte heeft DNB een aantal "best practices", waarmee de toezichthouder aan de markt communiceert hoe ze graag wil dat instellingen opereren, gebaseerd op de TCFD.

De ontwikkelingen rond rapportageverplichtingen over duurzaamheidsrisico's volgen elkaar in een rap tempo op. De Europese Commissie heeft in haar Green

---

<sup>1</sup> De Financial Stability Board is een internationaal orgaan bestaande uit vertegenwoordigers van overheden en toezichthouders, wat zich richt op de mondiale financiële stabiliteit.

<sup>2</sup> [Verordening 2019/2088](#), betreffende informatieverstopping over duurzaamheid in de financiële dienstensector.

Deal aangekondigd dat de richtlijn niet-financiële informatie wordt herzien. Deze richtlijn is van toepassing op organisaties van openbaar belang, waaronder beursgenoteerde ondernemingen, banken en verzekeraars.<sup>3</sup> Het ligt voor de hand dat de Europese Commissie in deze herziening aandacht zal besteden aan de rapportage over aan klimaat gerelateerde risico's. Het kabinet verwelkomt daarom het voornemen van de Commissie om deze richtlijn te herzien, en hier specifiek aandacht aan klimaatdata te besteden. Aangezien de Europese Commissie reeds in vrijwillige richtsnoeren<sup>4</sup> uitgaat van het TCFD-gedachtegoed ligt het in de rede dat de Commissie bij de herziening van de richtlijn niet-financiële informatie hier ook zoveel mogelijk bij zal willen aansluiten. Daarnaast staan de komende jaren herzieningen gepland van de wetgeving voor verzekeraars, pensioenfondsen en banken<sup>5</sup>.

De initiatiefnemers stellen voor dat het kabinet het TCFD-raamwerk meeneemt in zijn inzet voor de herziening van de richtlijn niet-financiële informatie. Het kabinet kondigde in de Verkenning aan de Europese Commissie aan te moedigen om verdere voorstellen te doen tot harmonisatie van de eisen aan het ontsluiten van informatie over klimaatimpact door beursvennootschappen, banken en verzekeraars. Het kabinet zal zich inzetten om in relevante Europese wetgeving, waar dit niet reeds het geval is, rapportage over klimaatrisico's langs de lijnen van governance, strategie, risicobeheer en kengetallen op passende en coherente wijze te integreren. Ten aanzien van de richtlijn niet-financiële informatie heeft de Europese Commissie aangekondigd om in het eerste kwartaal van 2021 met een voorstel te komen voor de herziening van de richtlijn. De inzet van het kabinet bij deze herziening is dat zoveel mogelijk aangesloten dient te worden bij bestaande internationale raamwerken, waaronder het raamwerk van de TCFD.

De hierboven geformuleerde inzet bij Europese wetgeving neemt niet weg dat het kabinet mondiale standaarden het meest wenselijk acht. Nederlandse financiële instellingen zijn immers op het wereldtoneel actief. Mondiale afspraken zorgen voor de breedst mogelijke uniformiteit in standaarden en een gelijk speelveld. De initiatiefnemers stellen voor om het TCFD-raamwerk op te nemen in de International Financial Reporting Standards (IFRS). De International Accounting Standards Board (IASB), de standaardzetter van IFRS, heeft reeds oog voor aan klimaatverandering gerelateerde risico's. Wanneer deze risico's geëffectueerd worden en bedrijfsschade zeer aannemelijk wordt<sup>6</sup>, zullen de verwachte kosten

---

<sup>3</sup> [Communicatie COM/2019/640](#) European Green Deal.

<sup>4</sup> [Communicatie 2019/4490](#) Richtsnoeren niet-financiële rapportage: aanvulling betreffende klimaatrapportage.

<sup>5</sup> Hiermee wordt de toezegging afgehandeld om een brief te sturen over de rol van de sector bij duurzaamheid/klimaat en lopende Europese voorstellen op dit terrein tijdens het debat over de staat van de financiële sector 10 jaar na de start van de financiële crisis d.d. 20-02-2019. Handelingen II 2018/19, nr 56, item 5, als afgehandeld beschouwd.

<sup>6</sup> Wanneer een (transitie) risico "more likely than not" tot schade leidt en de schade redelijkerwijs kwantificeerbaar is, dan dient er een voorziening te worden opgenomen op de balans en wanneer het niet voldoende kwantificeerbaar is dan dient het risico in te toelichting op de jaarrekening te worden vermeld.

daarvan ingevolge de IFRS-standaarden moeten neerslaan in de jaarrekeningen van ondernemingen. Het TCFD-raamwerk geeft nadere invulling aan het identificeren en beheersen van toekomstige transitierisico's. Deze passen niet zozeer in de jaarrekening (balans en resultatenrekening), maar wel in het bestuursverslag, waarin het bestuur verantwoording aflegt. Zoals eerder in deze kabinetsreactie aangegeven, zet het kabinet in op het bevorderen van transparantie en standaardisatie ten aanzien van klimaat om financiële risico's te kunnen adresseren. Het kabinet wil daarom verkennen of, in aanvulling op de bestaande IFRS-standaarden, het wenselijk is om financiële instellingen en beursvennootschappen meer richting te geven bij het opnemen van aan klimaatverandering gerelateerde risico's op de lange termijn in hun verslaglegging. Het doel daarbij is om deze standaarden voor verschillende jurisdicties van toepassing te kunnen verklaren. De IASB zou een geschikte partij kunnen zijn om deze standaarden uit te werken, in het verlengde van de huidige werkzaamheden ten aanzien het bestuursverslag (Management Commentary Practice Statement). Het kabinet zal, bij voorkeur in Europees verband, met de IASB in contact treden of dit ingepast kan worden in haar werkplan. In aanvulling hierop zal Nederland in de aanloop naar de COP26 en in de bredere klimaatdiplomatie inzetten op mondiale afspraken over klimaatrisicorapportage. Dit zal het kabinet doen als onderdeel van haar inzet voor de verduurzaming van de financiële sector.

Het kabinet verwelkomt de inspanningen van Nederlandse bedrijven, waaronder financiële instellingen, om te rapporteren conform de TCFD-aanbevelingen. Een verplichting van het TCFD-raamwerk in Nederland vindt het kabinet niet opportuun. Om een lappendeken aan wetgeving voor financiële instellingen te voorkomen, acht het kabinet het verstandig om aan te sluiten bij Europese en mondiale ontwikkelingen. Zoals hierboven beschreven, zal het kabinet zich inzetten voor verankering op Europees en mondiaal niveau.

### **Adequaat inzicht in risico's door toezichthouders**

De initiatiefnemers doen vier aanbevelingen aan toezichthouders om een scherper inzicht te krijgen in risico's als gevolg klimaatverandering en de energietransitie. Ten eerste stellen ze voor dat DNB een periodieke rapportage over het duurzaamheidslandschap voorbereidt. Ten tweede wordt voorgesteld dat het kabinet bedrijven aanmoedigt om scenario-analyses uit te voeren op basis van verschillende CO<sub>2</sub>-prijzen en dat DNB van financiële instellingen verwacht, dat zij hier proactief aandacht voor vragen bij grote klanten. Ten derde roepen ze op tot een onderzoek naar de verzekerbaarheid van toekomstige klimaatschade door DNB. Ten vierde pleiten ze voor klimaatstresstesten door de EU-toezichthouder op pensioenen en verzekeraars, EIOPA. Tenslotte zou het kabinet moeten pleiten voor een 1,5 graden scenario van het International Energy Agency (IEA).

De toezichthouders zijn reeds al een aantal initiatieven gestart die in het verlengde liggen van de aanbevelingen van de initiatiefnemers. Zo werkt DNB binnen het Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System (NGFS)

aan de ontwikkeling van instrumenten en methodologieën om klimaatrisico's voor het financiële systeem te identificeren, kwantificeren en mitigeren. Daarbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van transitie scenario's en richtlijnen voor scenario-georiënteerde klimaatrisicoanalyses. DNB heeft in 2018 een eerste klimaatstresstest uitgevoerd waarin zij laat zien dat deze verschillende transitie scenario's potentieel tot grote afschrijvingen kunnen leiden. Daarnaast heeft DNB recentelijk eenzelfde onderzoek op het gebied van biodiversiteitsverlies uitgevoerd, waaruit blijkt dat ook biodiversiteitsverlies aanzienlijke risico's voor de financiële sector kan meebrengen.<sup>7</sup> Het kabinet blijft DNB aanmoedigen om een dergelijke voortrekkersrol te pakken.

De initiatiefnemers noemen een aantal onderwerpen ten aanzien waarvan zij aanvullend onderzoek wenselijk achten. In algemene zin ondersteunt het kabinet dat kennis over deze thema's wenselijk is. Hieronder gaat het kabinet in op de afzonderlijke aanbevelingen zoals deze hierboven zijn genoemd.

#### *Duurzaamheidsrisicolandschap*

De initiatiefnemers doen de suggestie richting DNB om een rapportage te publiceren over het algemene duurzaamheidsrisicolandschap in Nederland en de manier waarop Nederlandse financiële instellingen op biodiversiteitsverlies en klimaatrisico's anticiperen. Zoals hierboven reeds werd beschreven, zet DNB zich via diverse wegen in voor meer inzicht in het Nederlandse en internationale duurzaamheidsrisicolandschap. Het kabinet moedigt DNB aan om met haar kennis en kunde een bijdrage te blijven leveren aan deze discussie.

#### *Scenarioanalyses*

De initiatiefnemers vragen het kabinet om de wenselijkheid van scenarioanalyses met verschillende CO<sub>2</sub>-prijzen bij bedrijven onder de aandacht te brengen en DNB om van financiële instellingen te verwachten dat zij hier richting grote klanten proactief mee aan de slag gaan. Het kabinet vindt dat een scenariobenadering ten aanzien van CO<sub>2</sub>-prijzen bij grote instellingen tot de standaarduitrusting van een risicomanager moet behoren. Het kabinet ziet dat de toezichthouder hier ook oog voor heeft. In de 'good practice' voor banken noemt DNB het methodegewijs vaststellen van blootstelling aan veranderingen in regelgeving, waaronder een CO<sub>2</sub>-belasting. Scenarioanalyses met verschillende CO<sub>2</sub>-prijzen vormen ook de basis van klimaatstresstesten, zoals DNB die heeft uitgevoerd in 2018. Daarnaast wordt bijvoorbeeld binnen het Platform voor Duurzame Financiering onderzoek gedaan naar effecten van de verschillende varianten van beprijzing van CO<sub>2</sub>, en de impact hiervan op bedrijven en de financiële sector.

#### *Verzekerbaarheid klimaatschade*

De initiatiefnemers moedigen DNB aan om te onderzoeken wat de prudentiële effecten kunnen zijn van inadequaate verzekerde fysieke klimaatschade in Nederland en het buitenland voor de Nederlandse financiële stabiliteit.

---

<sup>7</sup> [DNB en PBL \(2020\)](#) - Biodiversiteit en de financiële sector: een kruisbestuiving?

Wanneer belangrijke risico's niet verzekeraar zijn, zal dat gevolgen hebben voor de reële economie. Het is in deze context wenselijk dat verzekeraars, waar prudentieel verantwoord, zo min mogelijk risico's uitsluiten in hun polissen. Verzekeraars hebben bovendien een belangrijke rol bij schadepreventie en schadebeperking. Indien klimaatgerelateerde risico's zich steeds vaker manifesteren, kunnen premies echter onbetaalbaar worden.

DNB houdt toezicht op verzekeraars op verantwoorde wijze risico's accepteren, waaronder ook klimaatrisico's. Met name schadeverzekeraars zijn zich over het algemeen bewust van klimaatrisico's, omdat ze deze op dit moment al in de schadeafhandeling terugzien. Het kabinet ziet voor zichzelf en DNB een rol om bij de verdere ontwikkeling en evaluatie van Europese of Nederlandse wet- en regelgeving oog te houden voor mogelijk inadequaate verzekerde klimaatschade.

#### *Klimaatstresstesten EIOPA*

De initiatiefnemers roepen de European Insurance and Occupational Pension Authority (EIOPA) op om klimaatstresstesten uit te voeren. Het kabinet deelt de mening van de initiatiefnemers dat het ook voor verzekeraars belangrijk is om zich bewust te zijn van de impact op hun balans van klimaatverandering en de energietransitie. Toezichthouders spelen hierin een belangrijke rol. Door middel van bijvoorbeeld klimaatstresstesten kan de weerbaarheid van financiële instellingen worden getoetst.

Met de herziening van wetgeving in 2018, kreeg EIOPA expliciet het mandaat om ook klimaatgerelateerde risico's mee te nemen in het stresstestregime. EIOPA heeft dit jaar de eerste stappen gezet in de richting van toekomstige klimaatstresstesten, namelijk in de vorm van een onderzoek naar klimaatgerelateerde financiële risico's op de balansen van verzekeraars.<sup>8</sup> Het kabinet heeft al eerder aan DNB gevraagd om erop aan te sturen dat de Europese toezichthoudende autoriteiten, zoals EIOPA, duurzaamheidsrisico's ambitieus oppakken.<sup>9</sup> Het kabinet zal dit ook blijven doen.

#### *1,5 graden scenario*

Tenslotte vragen de initiatiefnemers het kabinet om zich publiekelijk uit te spreken voor 1,5 graden scenario-analyses door de International Energy Agency (IEA). Er is op verzoek van uw Kamer reeds ambtelijk met het IEA hierover gesproken. In de meest recente World Energy Outlook (2019) gaat het IEA in op het Sustainable Development Scenario met 1,5 graden als uitgangspunt.<sup>10</sup> Het IEA geeft vervolgens

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld [EIOPA \(2020\)](#) - Workshop on climate-change related risks.

<sup>9</sup> Kamerstuk 32 013, nr. 220, p. 9.

<sup>10</sup> IAE (2020) – WEO, p. 122 en verder.

in hoofdlijnen aan wat er extra moet gebeuren om de additionele CO2-reductie te realiseren.<sup>1112</sup>

### **Een op duurzaamheidsrisico gebaseerde kapitaalopslag**

De initiatiefnemers roepen op tot de opname van klimaatrisico's in het Bazels kapitaaleisenraamwerk voor banken. Ze stellen voor om klimaatrisico's in pijler 1 en pijler 2 van dit raamwerk op te nemen.

Kapitaaleisen voor banken zijn opgebouwd uit pijler 1 (generieke), pijler 2 (instellingspecifieke) en macroprudentiële buffereisen. Pijler 1-eisen zijn voor alle banken gelijk en houden dus geen rekening met verschillen tussen banken. De hoogte van de pijler 2-eis is afhankelijk van de mate waarin de bank volgens de toezichthouder risico's loopt die niet of onvoldoende worden afgedekt door de onder pijler 1 geldende kapitaaleis. Deze eis wordt vastgesteld via de procedure voor prudentiële toetsing en evaluatie (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP). De doelstelling van deze SREP-evaluatie is om vast te stellen of een bank het solvabiliteitsbeheer op orde heeft en over voldoende kapitaal beschikt ten opzichte van de risico's die voortvloeien uit haar activiteiten. Waar nodig, kan de toezichthouder de bank vragen om meer kapitaal aan te houden vanwege 1) aanvullende risico's, of 2) wanneer de toezichthouder van mening is dat de hoeveelheid kapitaal voor bijvoorbeeld het kredietrisico niet voldoende is. Deze eventuele extra kapitaaleis kan dus per bank verschillen en komt bovenop de pijler 1-eis.

Voor het kabinet staat voorop dat het kapitaaleisenraamwerk voor banken risico-gebaseerd dient te blijven, waarbij de risico-ongewogen leverage ratio vanzelfsprekend een belangrijke achtervang is. Voor activa die meer risico met zich mee brengen, dienen banken meer kapitaal aan te houden. Aanpassingen aan het prudentiële raamwerk moeten er dan ook toe dienen dat banken beter in staat zijn om verliezen op te vangen.

Het is daarom van belang dat daar waar kredietrisico's zich voordoen, instellingen hier scherp zicht op hebben en hiervoor voldoende kapitaal aanhouden. Het kabinet vindt het belangrijk dat een eventuele opname van duurzaamheidsrisico's in het prudentiële raamwerk in dat licht wordt beoordeeld. Klimaatrisico's zijn echter complex en kunnen per instelling sterk van aard verschillen. Klimaatverandering en de energietransitie zullen zich daarnaast pas in de toekomst vertalen in kredietrisico's. Banken schatten kredietrisico's traditioneel gezien echter primair in op basis van verliezen uit verleden. Het inschatten van deze risico's vraagt daarom om vooruitblikkende scenarioanalyses met een relatief lange

---

<sup>11</sup> De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft tijdens het AO Klimaat en Energie van 12 februari 2020 eveneens aangegeven dat het 1,5 gradenanalyse verwerkt zit in de WEO 2019.

<sup>12</sup> Hiermee wordt de toezegging om in contact te treden met de ambtgenoot van EZK tav de oproep van het IAE tijdens het AO Financiële Markten op 12 juni 2019. Kamerstuk 32 545, nr. 109, als afgehandeld beschouwd.

horizon. Pijler 2 en de SREP-procedure bieden daarbij de mogelijkheid voor een instellingspecifieke aanpak. Binnen pijler 2 kan de toezichthouder ten aanzien van klimaatrisico's maatwerk leveren. Daarnaast biedt pijler 2 meer ruimte om kapitaaleisen te baseren op vooruitblikkende scenarioanalyses.

Voordat de kapitaaleisen in pijler 2 ook daadwerkelijk gebaseerd kunnen worden op klimaatrisico's, is het van belang om meer kennis op te bouwen over hoe bepaalde klimaatrisico's op de bankbalansen zich kunnen materialiseren. In 2019 heeft de EBA het mandaat gekregen om te onderzoeken of en hoe klimaatrisico's mee kunnen worden genomen in kapitaaleisen. De uitkomsten van dit onderzoek worden in juni 2025 verwacht. De EBA geeft aan dat deze deadline de ruimte geeft om meer relevante data te verzamelen. Daarbij verwacht het te kunnen profiteren van de ontwikkeling van de duurzame taxonomie, de gemeenschappelijke taal ten aanzien van duurzame economische activiteiten. Het kabinet wil echter dat toezichthouders, waar mogelijk, al eerder klimaatrisico's in kapitaaleisen kunnen opnemen. Het kabinet heeft daarom de EBA al eerder opgeroepen om dit onderzoek sneller af te ronden en zal dat ook blijven doen. Ook DNB pleit daarvoor bij EBA. Het kabinet zal er tevens op inzetten om al in de aankomende herziening van het Europese kapitaaleisenraamwerk, de implementatie van Bazel 3,5, stappen te zetten ten aanzien van duurzaamheidsrisico's, bijvoorbeeld in de vorm van de inrichting van risicomodellen<sup>13</sup>.

### **Vergroening monetaire operaties**

De initiatiefnemers moedigen DNB aan om de ECB op te roepen het monetaire gereedschap te vergroenen. Daarbij noemen zij een aantal concrete instrumenten, zoals het onderpandraamwerk bij liquiditeitsverstrekking voor banken en de aankoop van obligaties in de opkoopprogramma's.

De ECB heeft reeds bereidheid getoond om haar mandaat op vergroening te toetsen. De ECB heeft in januari 2020 een evaluatie van haar monetaire beleidsstrategie ingezet. Daarbij neemt de ECB nadrukkelijk ook klimaatgerelateerde duurzaamheidsvraagstukken mee. De ECB had eerder aangegeven tegen het einde van dit jaar deze evaluatie af te ronden. Vanwege de COVID-19 pandemie is de afronding van de beleidsherziening uitgesteld naar medio 2021.<sup>14</sup>

De ECB is volgens haar primaire mandaat verantwoordelijk voor het behoud van prijsstabiliteit in de eurozone. Onder andere middels opkoopprogramma's poogt de ECB de inflatie richting het gewenste niveau te brengen. Door het opkopen van obligaties probeert de ECB de financiële condities te verruimen en hiermee investeringen en consumptie aan te jagen. Bij het aankopen van obligaties hanteert

---

<sup>13</sup> Hiermee wordt de toezegging om met relevante instituties, waaronder DNB, in gesprek te gaan over de financiële risico's van klimaattransitie en zal de Kamer daarover schriftelijk nader berichten tijdens de AO Eurogroep/Ecofin, 16-01-2020, als afgehandeld beschouwd.

<sup>14</sup> Zie ECB launches review of its monetary policy strategy.



de ECB een aantal randvoorwaarden. Zo kiest de ECB voor obligaties met een solide kredietwaardigheid. Tijdens deze operaties neemt de ECB ook de marktneutraliteit in ogenschouw. Dat wil zeggen dat de ECB wil vermijden dat zij te grote concentraties van bepaalde marktsegmenten in handen krijgt en daarmee prijsverstoring optreedt. De ECB bezit momenteel al circa 20 procent van de 'groene' obligaties die voldoen aan de kredietwaardigheidseisen van het opkoopprogramma van de ECB.<sup>15</sup>

Bij eventuele vergroening van het monetaire opkoopprogramma, zou de ECB de ontwikkelingen rond de taxonomie mee kunnen nemen. De taxonomie, en de daar uit volgende Europese Groene Obligatiestandaard, moet het mogelijk maken om duurzame activa te identificeren. Daarmee kunnen biodiversiteits- en klimaatrisico's, en de gevolgen hiervan op kredietwaardigheid, meegenomen worden in het opkoopprogramma. Daarnaast zou de ECB, zoals DNB voorstelt, rapportages over CO<sub>2</sub>-uitstoot door bedrijven als voorwaarden in het aankoopprogramma kunnen meenemen. Dit bevordert de transparantie rond klimaatrisico's.<sup>16</sup>

Een ander belangrijk monetair instrument is het verstrekken van leningen aan banken. Hierbij geldt de voorwaarde dat de bank onderpand inlegt. De ECB bepaalt in haar onderpandraamwerk welke activa in aanmerking komen als onderpand. Op activa die onder het raamwerk vallen, past de ECB een zogenaamde *haircut* toe. Hoe meer kredietrisico of hoe minder liquide het onderpand, hoe hoger de *haircut* is.

Verduurzaming van het onderpandraamwerk zou kunnen plaatsvinden door zowel de lijst met in aanmerking komende activa aan te passen (groen eerder toelaten, of bruin uitsluiten), als door in de *haircut* te differentiëren naar een duurzaamheidsscore per type activa. Daarbij zal de ECB oog moeten blijven houden voor zaken als de eerdergenoemde marktneutraliteit en operationele efficiëntie.

Het kabinet vindt het een positieve ontwikkeling dat de ECB haar beleid op dit vlak tegen het licht houdt. De ECB is echter onafhankelijk in het behalen van haar doelstellingen. Gegeven de institutionele verhouding tussen overheid en de centrale bank, past het kabinet het verder niet om zich over de wenselijkheid van deze voorstellen uit te laten.

### **Een algemene taxonomie**

De initiatiefnemers pleiten voor een algemene taxonomie die in heldere en geharmoniseerde definities voorziet voor alle investeringen. Ze roepen het kabinet daarom op om zich hier in Europa voor uit te spreken. Mocht blijken dat Europese uitwerking van een algemene taxonomie voor medio 2022 niet haalbaar is, dan

---

<sup>15</sup> Isabel Schnabel, lid van de raad van bestuur van de ECB, tijdens de webinar 'ECB Policies in COVID-19 Times' op 10 juni 2020.

<sup>16</sup> [DNB \(2020\)](#) – DNB roept op tot groen herstel uit de coronacrisis.

roepen zij het kabinet op om zich ervoor in te zetten dat internationale koplopers deze algemene taxonomie zelf uitwerken.

Het door de Europese wetgevers reeds overeengekomen taxonomie-raamwerk definieert enkel duurzame economische activiteiten. Binnen de onderhandelingen voor dit raamwerk was de Nederlandse inzet om de financiële sector zo snel mogelijk duidelijkheid te geven in welke economische activiteiten investeringen nodig zijn, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatmitigatie, het tegengaan van biodiversiteitsverlies of de ontwikkeling van de circulaire economie.<sup>17</sup> Kopers van duurzame financiële producten moeten er zeker van kunnen zijn dat de activiteiten die met een duurzaam financieel product gefinancierd worden, ook daadwerkelijk duurzaam zijn. Met de zekerheid die hiermee gepaard gaat, wordt het aantrekkelijker om duurzame financiële producten aan te schaffen.

Mede dankzij de Nederlandse inzet is er al afgesproken dat de Europese Commissie voor 31 december 2021 met een rapport komt over de wenselijkheid van een taxonomie voor economische activiteiten die het milieu schaden. Het kabinet acht hiervoor een verbreding van de taxonomie wenselijk en zal zich hier dan ook voor inzetten. Een algemene taxonomie kan financiële instellingen en toezichthouders namelijk helpen bij het in kaart brengen van duurzaamheidsrisico's. De sector geeft aan dat het modelleren van klimaatrisico's nog in de kinderschoenen staat en dat een algemene taxonomie de ontwikkelingen zou kunnen versnellen.<sup>18</sup> Daarbij is het wel van belang om te benadrukken dat de taxonomie vooruitkijkend zou moeten zijn. De algemene taxonomie dient bedrijven en financiële instellingen inzicht te geven in het pad naar een groenere toekomst.

### **Scherpere reductiedoelstellingen van financiële instellingen**

De initiatiefnemers roepen de banken, verzekeraars, pensioenfondsen en andere vermogensbeheerders die het commitment van de financiële sector hebben ondertekend op om hun toezegging aan te scherpen en 'Paris-proof' reductiedoelstellingen na te streven (55% reductie in 2030). De initiatiefnemers pleiten daarnaast voor meer openheid van financiële instellingen over hun financieringen.

Het kabinet is verheugd dat veel Nederlandse financiële instellingen zich achter het Klimaatakkoord hebben geschaard en hieraan een bijdrage gaan leveren. Ze hebben zich gecommitteerd aan het financieren van projecten, het meten van hun klimaatimpact en het opstellen van actieplannen om deze klimaatimpact in lijn met de doelen van het akkoord van Parijs te brengen. De schaal waarop dit in het klimaatcommitment over de breedte van het financiële landschap is gedaan, is zonder precedent. Tot het genoegen van het kabinet heeft dit inmiddels ook

---

<sup>17</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2654.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld "A Status Report on Financial Institutions' Experiences from working with green, non green and brown financial assets and a potential risk differential" van de NGSF (mei 2020).

navolging gekregen in het buitenland. Via de Coalitie van Ministers van Financiën voor Klimaatactie zet de minister van Financiën zich ervoor in om kennis over het klimaatcommitment uit te wisselen en de Nederlandse ervaringen te delen<sup>19</sup>.

Het kabinet verwacht dat de partijen die het commitment hebben ondertekend, deze toezegging ook nakomen. Het kabinet ziet het commitment daarnaast als een minimumtoezegging: partijen kunnen additionele, ambitieuzere toezeggingen doen, of eerder aan de toezeggingen voldoen. Dat geldt bijvoorbeeld voor partijen die de Spitsbergen-ambitie hebben ondertekend.

Het kabinet spreekt de hoop uit dat voorlopers in de financiële sector zich zullen inspannen voor het reduceren van het CO<sub>2</sub>-gehalte van hun activiteiten met 55% ten opzichte van 1990 in de reductiedoelstellingen die zij uiterlijk 2022 presenteren. Tegelijkertijd heeft het kabinet oog voor de verschillen tussen financiële instellingen. Dat het commitment in deze ruime mate is ondertekend, komt doordat het commitment ruimte laat voor deze verschillen. Sommige instellingen lopen voorop met het meten van en sturen op klimaatimpact; voor anderen is het commitment juist de aanleiding om hier mee te starten.

Hoewel het verleidelijk is om financiële instellingen louter aan te spreken op het terugbrengen van de gefinancierde emissies, is het van belang om ook oog te hebben voor onderliggende ontwikkelingen. Het klimaat kan bijvoorbeeld meer gebaat zijn bij intensievere betrokkenheid ('engagement') van een belegger, bijvoorbeeld om het bestuur van een bedrijf aan te sporen te decarboniseren, dan bij het afbouwen van deze investering, middels overdracht aan een belegger die enkel winst op de korte termijn nastreeft.

Het kabinet verwacht dat dergelijke inzichten terugkomen in de door de financiële sector toegezegde sectorrapportage. Inmiddels is er een Commissie Financiële Sector Klimaatcommitment opgericht, die als doel heeft om een inzichtelijk, geaggregeerd beeld van de inspanningen van de financiële sector te geven. Daarin zijn ook de ministeries van Financiën en Economische Zaken en Klimaat vertegenwoordigd. De partijen die het commitment hebben ondertekend zullen met ingang van boekjaar 2020 op geharmoniseerde wijze rapporteren over het klimaatcommitment op basis van een nog te ontwikkelen raamwerk. De sectorrapportage zal een kwantitatief karakter kennen waar dat kan, en van kwalitatieve aard zijn waar dat (nog) niet mogelijk is. De eerste sectorrapportage is voorzien voor de tweede helft van dit jaar, met daarin een beschrijving van de huidige meetmethoden en toepassing daarvan door de financiële sector.

---

<sup>19</sup> De inzet binnen deze coalitie wordt nader toegelicht in een brief over de stand van zaken van de mondiale klimaatdiplomatie die Uw kamer binnenkort ontvangt.

## **Groene obligaties ook voor nieuwe investeringen, uitgifte transitionele obligaties**

De initiatiefnemers doen een aantal voorstellen die betrekking hebben op staatsobligaties. Zo stellen ze voor om de uitgifte van groene staatsobligaties alleen te gebruiken voor additionele investeringen. Daarnaast pleiten ze voor de uitgifte van transitionele obligaties.

De belangrijkste doelstelling van de uitgifte van de groene staatsobligatie is om de markt voor groene financiering verder te versterken. De signalen die het ministerie van Financiën van de investeerders heeft ontvangen duiden hier ook op. Na de uitgifte gaven zij aan meer middelen voor groen te kunnen gaan inzetten omdat ze groene staatsobligaties met een laag risico in hun portefeuille hadden kunnen aankopen. Het feit dat dit papier in een hoog volume wordt uitgegeven, is een wezenlijk punt bij de ondersteuning van de ontwikkeling van de markt voor groene financiering.

Wat betreft de groene investeringen die door de obligatie worden gedekt, baseert het kabinet zich op uitgaven uit de Rijksbegroting die op basis van de Green Bond Principles en het Climate Bond Initiative als groen aangemerkt kunnen worden. Op deze uitgaven zijn, net als andere uitgaven, de reguliere begrotingsregels van toepassing. De groene staatsobligatie maakt dit transparant voor investeerders en brengt tevens de beoogde impact in kaart, zodat investeerders hun groene portefeuilles verder kunnen ontwikkelen. De oproep om een toekomstige uitgifte van een groene staatsobligatie te baseren op de technische criteria uit de *EU Groene Obligatiestandaard* ondersteunt het kabinet graag. Daarbij is het goed om op te merken dat een toekomstige uitgifte waarschijnlijk voor een volgende kabinetsperiode zal zijn, omdat de huidige groene staatsobligatie naar verwachting volgend jaar zijn doelomvang van EUR 10 mld. zal bereiken.

De achterliggende gedachte van een transitionele obligatie, te weten het ophalen van financiering voor transitionele projecten, vindt het kabinet sympathiek. Dergelijke projecten zouden echter ook onder de vlag van een groene obligatie gefinancierd kunnen worden. De EU heeft in haar taxonomie ook ruimte ingebouwd voor activiteiten die als transitioneel beschouwd kunnen worden, mits deze activiteiten aan bepaalde drempelvoorwaarden voldoen. Deze drempelwaarden worden regelmatig aangescherpt om deze transitionele activiteiten in lijn te brengen met klimaatneutraliteit in 2050. Een apart label voor transitionele obligaties brengt risico's met zich mee. Er zijn recent een groot aantal labels voor obligaties geïntroduceerd, waardoor de markt 'labelmoe' dreigt te raken en er onduidelijkheid kan ontstaan over wat een label inhoudt.

## **Vergroening van de bankenbelasting**

De initiatiefnemers stellen voor om de bankenbelasting te vergroenen. Concreet doen zij het voorstel om ongedekte schulden met een hogere CO<sub>2</sub>-intensiteit zwaarder te belasten dan activa met een lagere CO<sub>2</sub>-intensiteit.

De bankenbelasting heeft een drietal doelstellingen. De hoofddoelstelling is banken te laten bijdragen aan de impliciete overheidsgarantie die zij hebben, mochten zij in tijden van financiële crises in moeilijkheden komen. Tevens stimuleert de tariefdifferentiatie tussen lang- en kortlopende financieringen banken om langlopende financieringen aan te gaan in plaats van kortlopende. Dit draagt bij aan een betere risicobeheersing binnen het financiële systeem. Tenslotte bevat de bankenbelasting ook een prikkel om excessieve variabele beloningen van bestuurders te matigen. De belasting wordt namelijk verhoogd als variabele beloningen een bepaalde grenswaarde overschrijden. Hierdoor beoogt de bankenbelasting ook bij te dragen aan het vertrouwen in het bancaire systeem.

Het kabinet vindt het idee om de bankenbelasting te vergroenen sympathiek. Het kan bijdragen aan het vertrouwen in het bancaire systeem, de derde doelstelling van de belasting. Een eventuele vergroening vraagt om een goede analyse. De bankenbelasting wordt in 2021 voor de tweede maal geëvalueerd. Omdat vergroening niet behoort tot een van de huidige doelen van de bankenbelasting ligt het niet voor de hand om deze analyse in de evaluatie mee te nemen. Daarom zal het kabinet in de begeleidende reactie bij de evaluatie ingaan op een de mogelijkheden tot vergroening. Dit gebeurt in het kader van structuuroverwegingen van de belasting in brede zin, zoals de minister van Financiën eerder ook aan de Tweede Kamer heeft toegezegd.<sup>20</sup> De onderstaande overwegingen zijn daarbij relevant.

De door de initiatiefnemers voorgestelde heffingsgrondslag zal een duidelijke wijziging van de huidige doelstelling en systematiek zijn. De initiatiefnemers stellen namelijk voor om ongedekte schulden met een hogere CO<sub>2</sub>-intensiteit zwaarder te belasten dan activa met een lagere CO<sub>2</sub>-intensiteit. Ongedekte schulden behoren echter tot de passiva van de bank; ze geven aan hoeveel financiering verstrekt wordt aan de bank zelf. Het is daarom niet goed mogelijk om de CO<sub>2</sub>-intensiteit daarvan te berekenen.

Het voorstel van initiatiefnemers lijkt met name relevant voor de activakant van de bankbalans. De door de initiatiefnemers voorgestelde PCAF-methode ziet ook op het meten van de CO<sub>2</sub>-intensiteit van activa. Een belasting gebaseerd op de activa van een bank betekent wel een duidelijke wijziging van de systematiek. De belasting zal dan niet langer slechts geheven worden op grond van de financieringsstructuur van de bank, maar ook op grond van de uitzettingen van de bank. Een focus op zowel de activa- als passivazijde van de balans zal de uitvoerbaarheid van de bankenbelasting compliceren, terwijl de huidige eenvoud van de bankenbelasting voor zowel de belastingplichtigen als de Belastingdienst juist als een van de voordelen gezien werd bij de eerste evaluatie van de bankenbelasting in 2016.<sup>21</sup>

Tot slot vraagt vergroening van de bankenbelasting om een betrouwbare, objectieve en verifieerbare methode om de CO<sub>2</sub>-intensiteit van bepaalde activa te

---

<sup>20</sup> Kamerstuk 32 013, nr. 234, p. 29-30.

<sup>21</sup> Kamerstuk 32 545, nr. 44.

meten. Met de ontwikkeling van methoden om duurzaamheid op de balans van financiële instellingen in kaart te brengen, zoals bijvoorbeeld via de implementatie van de taxonomie, verwacht het kabinet dat in de toekomst de mogelijkheden toe zullen nemen. In de kabinetsreactie zal hier meer uitgebreid op worden ingegaan.

### **Onderzoek naar rechtvaardige verliesdeling**

De initiatiefnemers sluiten hun nota af met een voorstel voor een onderzoek naar een rechtvaardige verliesdeling van gematerialiseerde duurzaamheidsrisico's. Ze doen de aanbeveling dat de regering de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) verzoekt om onderzoek te doen naar dit vraagstuk.

Het kabinet onderschrijft dat het belangrijk is om meer inzicht te krijgen in de manier waarop duurzaamheidsrisico's zich kunnen materialiseren. Dit kan immers grote gevolgen hebben voor financiële instellingen en voor de samenleving als geheel. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de hypotheekverstrekking in gebieden met een hoog overstromingsrisico en aan effecten van een extreem droge zomer op de landbouw. Het zijn echter niet alleen directe klimaatrisico's die verdelingsvraagstukken met zich meebrengen; de maatregelen ter voorkoming hiervan doen dat ook. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de maatregelen om van het gas af te gaan. Ook hierin is meer inzicht nodig.

Bij dergelijke vraagstukken is het wenselijk dat vooraf een denkkader wordt ontwikkeld voor de mate waarin dergelijke duurzaamheidsrisico's door bedrijven en consumenten gedragen dienen te worden, en in welke mate door de overheid. Dit speelt bijvoorbeeld bij (on-)verzekerbaarheid een grote rol. Daarnaast is het van belang om oog te houden voor hoe de prikkels voor alle betrokken partijen zijn afgesteld. Deze dienen zo te zijn vormgegeven dat alle partijen zich inzetten voor de mitigatie van duurzaamheidsrisico's en voor klimaatadaptie. Hiervoor zou dit denkkader ook goed moeten worden ingebed in de lange-termijn klimaatstrategie van het kabinet.

Het kabinet zal hierover in overleg treden met de WRR. Zoals de initiatiefnemers al aangeven, zou de WRR hier een zinvolle bijdrage aan kunnen leveren. Het kabinet zal daarom aan de WRR voorleggen of en op welke wijze dit vraagstuk kan worden ingepast in het WRR-werkprogramma.