

AFM reactie op de consultatie van het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat betreffende mogelijke wettelijke of alternatieve maatregelen om de bijdrage van financiële ondernemingen aan de klimaattransitie te versterken.

3.1 Algemene vragen

Vraag 1: *Kunnen nieuwe maatregelen volgens u bijdragen aan het versterken van de bijdrage van de financiële sector aan de benodigde klimaat- en energietransitie en zo ja, welke, waarom en op welke wijze?*

Maatregelen gericht op de reële economie zijn het effectiefst voor het versterken van de bijdrage van de financiële sector. Primaire oplossingen door overheden (normeren, beprijzen, subsidiëren) zijn de meest effectieve en efficiënte oplossingen voor de meeste duurzaamheidsdoelen. Een transparant, betrouwbaar en concreet transitiebeleid van overheidswege stelt de financiële sector in staat daarop in te spelen. Van de sector mag worden verwacht dat zij dit doet door de overheidsplannen mee te nemen in haar risico-overwegingen en acceptatiebeleid om zodoende het financieringsbeleid toekomstbestendig te maken, gericht op duurzame waardecreatie voor al haar stakeholders, waaronder de Nederlandse maatschappij.

Daarnaast kan van de financiële sector gevraagd worden plannen op te stellen in lijn met het Parijs-akkoord. De AFM vindt het daarbij, omwille van effectiviteit en duidelijkheid, van belang dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij rapportagestandaarden en due diligence verplichtingen voortkomend uit Europese regelgeving, zoals de CSRD en de CSDDD en waar mogelijk de EU taxonomie. Nadruk in plannen in de financiële sector moet liggen op het daadwerkelijk faciliteren van de transitie; met focus op een afdoende afname van negatieve of bevordering van positieve klimaatimpact, door middel van investeringen met middellange termijn uitwerking.

Vraag 2: *Kan wetgeving volgens u bijdragen aan het versterken van de bijdrage van de financiële sector aan de benodigde klimaat- en energietransitie en zo ja, waarom, op welke wijze? Welke financiële ondernemingen zouden onderwerp moeten zijn van eventuele klimaatwetgeving gericht op het versnellen van de transitie? Dient gedifferentieerd te worden tussen grote en kleine ondernemingen of tussen verschillende sectoren?*

De AFM bepleit dat eventuele maatregelen, al dan niet in de vorm van wetgeving, zich richten op daar waar financiering de meeste impact heeft.

Duurzame financiering kan impact maken door middel van de allocatie van kapitaal en door middel van engagement (betrokkenheidsbeleid). Via het kapitaalallocatiekanaal moet sprake zijn van succesvolle identificatie van duurzame ondernemingen, gevolgd door een prijs- en groei-effect. Dit kanaal is met name effectief bij ondernemingen die anders lastig aan financiering komen. Dat suggereert dat kredietverstrekkers (zoals banken) wellicht een grotere rol kunnen spelen. Via engagement, het alternatief voor de kapitaalallocatieroute, kunnen minder duurzame ondernemingen worden aangejaagd om duurzamer te worden. Dit vereist wel dat wordt belegd in minder duurzame ondernemingen en het is uitdagend om de precieze effecten te kunnen aantonen. Beide kanalen worden effectiever als zowel retailbeleggers, institutionele beleggers als andere kredietverstrekkers ondernemingen dezelfde duurzame richting op willen sturen.¹

¹ Zie ook het AFM rapport: Impact door duurzaam beleggen, Trendzicht 2023: <https://www.afm.nl/~profmedia/files/afm/trendzicht-2023/4-trendzicht-impact-duurzaam-beleggen.pdf>

Vraag 3: *Ziet u bezwaren tegen het instellen van nationale klimaatwetgeving voor de financiële sector en zo ja, waar heeft deze betrekking op?*

De financiële sector beweegt zich binnen een gedeelde Europese markt. De afgelopen jaren is er veel duurzaamheidsregelgeving op financiële marktpartijen afgekomen. Het is daarom het meest effectief als maatregelen, al dan niet in de vorm van wetgeving, zo veel mogelijk aansluiten bij deze Europese wetgevingsontwikkelingen (zoals de SFDR, CSRD, CSDDD en de EU Taxonomie). Ook in geval nieuwe verplichtingen worden geïntroduceerd, is het gezien de gedeelde markt sterk aan te raden dit op Europees niveau te initiëren. Een risico van regelgeving op nationaal is dat kapitaalstromen verschuiven naar andere landen zonder reëel effect op de klimaattransitie.

Vraag 4: *Ziet u alternatieven in plaats van wetgeving die de bijdrage van de financiële sector aan de benodigde klimaat- en energietransitie kan versterken?*

Zie het antwoord op vraag 1. Daarnaast kan onderzoek gedaan worden, eventueel via het Platform voor Duurzame Financiering, naar knelpunten voor het op gang brengen van financiering voor duurzame economische activiteiten.

Vraag 5: *Welke effecten kunnen eventuele nieuwe maatregelen volgens u hebben op MKB financiering? (zie ook vraag 21 over de effecten van wetgeving op het financieringsaanbod voor het mkb)*

Het MKB kan te maken krijgen met hogere kosten om te voldoen aan de zwaardere screeningseisen die kredietinstellingen stellen in hun acceptatiebeleid en eventuele periodieke rapportage-eisen. Anderzijds kunnen MKB initiatieven gericht op de klimaattransitie door nieuwe maatregelen wellicht profiteren van toegenomen financieringsmogelijkheden.

Vraag 6: *Welke effecten kunnen eventuele nieuwe maatregelen volgens u hebben op het ondernemings- en vestigingsklimaat? (zie ook vragen 20 -22 over de effecten van wetgeving op ondernemings- en vestigingsklimaat)*

Zie het antwoord op vraag 3.

Vraag 7: *Heeft u zicht op alle aanstaande en bestaande maatregelen met betrekking tot vergroening van de financiële sector op Europees en nationaal niveau en wat dat voor u betekent? Wat mist u daarin? Ziet u aanleiding voor nationale maatregelen in aanvulling op Europese maatregelen?*

De AFM heeft goed zicht op de maatregelen die binnen haar toezichtmandaat vallen of daaraan zijn toegevoegd. De AFM vindt het belangrijk dat de bestaande maar relatief nieuwe duurzaamheidswetgeving op Europees niveau waar mogelijk verder wordt versterkt en verduidelijkt. Daarbij liggen er vooral kansen door de aanstaande herziening van de SFDR te benutten om deze consumentvriendelijker te maken en meer te richten op 1) het financieren van de transitie en 2) *investor impact*.² Ook ziet de AFM ruimte voor verbetering door aanbieders van ESG data binnen de scope van regelgeving te brengen.³

Vraag 8: *[Vraag aan financiële ondernemingen] Welke informatie heeft u nodig om te zorgen dat uw activiteiten bijdragen aan de transitie naar een klimaat-neutrale economie?*

² Zie ook AFM position paper voor het verbeteren van de SFDR (november 2023): <https://www.afm.nl/nl/sector/actueel/2023/november/position-paper-sfdr>.

³ Zie ook AFM/AMF position paper 'Call for a European Regulation for providers of ESG data ratings and related services' (december 2020): <https://www.afm.nl/en/sector/actueel/2020/december/reguleer-aanbieders-duurzaamheidsdata>.

N.v.t.

Vraag 9: *Welke ideeën heeft u om de link tussen de activiteiten van financiële ondernemingen en bijdragen aan emissiereducties in de reële wereld te versterken? Welke methoden, indicatoren, of maatregelen zouden daarbij in het bijzonder kunnen helpen?*

Zie het antwoord op vraag 1.

Vraag 10: *Welke ideeën heeft u om ervoor te zorgen dat de informatie die financiële ondernemingen rapporteren over duurzaamheid een beter beeld geeft van de benodigde verschuiving in geldstromen?*

Zie hiervoor ons antwoord op vraag 1 en 7.

3.2 Drie denkrichtingen

3.2.1 Wettelijke inspanningsverplichting

Vraag 11: *In hoeverre kan een wettelijke inspanningsverplichting de bijdrage van de financiële sector aan de benodigde klimaat- en energietransitie versterken?*

Een wettelijke inspanningsverplichting kan duidelijkheid scheppen over de verantwoordelijkheid van de financiële sector richting alle stakeholders. Dit kan voor instellingen zelf ook verduidelijkend werken en medewerking aan het bereiken van klimaatdoelen uit de sfeer van vrijwilligheid halen. Tegelijkertijd is het daarbij van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat er onder een inspanningsverplichting wordt verstaan. Het verankeren van een inspanningsverplichting in de wet kan juridische risico's en onzekerheden voor instellingen verminderen. Een dergelijke verplichting zou het best werken wanneer dit op Europees niveau wordt ingevoerd.

Vraag 12: *Zouden andere doelen dan “de financieringen en beleggingen in lijn te brengen met de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs, de doelstelling om in 2050 in de Europese Unie klimaatneutraal te zijn en/of de klimaatambities van het kabinet” zinvoller zijn om de bijdrage van de financiële sector aan de klimaat- en energietransitie te vergroten?*

De bovengenoemde doelstellingen vertegenwoordigen een breed gedragen consensus op (inter)nationaal niveau en hebben het noodzakelijke ambitieniveau om wereldwijde klimaatrisico's op de lange termijn beheersbaar te houden. Er kan ook gedacht worden aan doelstellingen op het gebied van *Nature*. Deze bewegen ook in die richting van internationaal onderschreven doelstellingen en consensus (onder andere met het Kunming/Montreal Global Biodiversity Framework). *Nature* doelstellingen zijn op conceptueel niveau zinvol, gezien deze in brede zin milieurisico's betreffen, waar het klimaat onderdeel van is. Doelstellingen op dit vlak lenen zich hoogstens voor een inspanningsverplichting vanwege de complexiteit, relatief beperkte kennispositie, en data-uitdaging.

Vraag 13: *Zouden financiële ondernemingen een of meerdere indicatoren moeten worden voorgeschreven die de voortgang richting het doel meet? Zo ja, welke en voor welk doel?*

De AFM vindt het belangrijk dat indicatoren aansluiten bij de rapportageverplichtingen waar instellingen reeds aan moeten voldoen, in het bijzonder de CSRD en bijbehorende ESRS met betrekking tot klimaattransitieplannen.

Vraag 14: *Welke mogelijke nadelen ziet u bij een inspanningsverplichting? Hoe zouden die eventueel kunnen worden ondervangen?*

Een mogelijk nadeel is de open norm die een inspanningsverplichting in zou houden. Aan de ene kant leidt dit tot bewegingsvrijheid die nodig kan zijn binnen regelmatig veranderende economische en

beleidsomstandigheden. Tegelijkertijd stelt dit wel hogere eisen aan vormgeving van de verplichting, inbedding door marktpartijen, en eventueel toezicht hier op.

Vraag 15: *Voor welke financiële ondernemingen zou een inspanningsverplichting zinvol zijn? Dient gedifferentieerd te worden tussen grootte of typen onderneming?*

Proportionaliteit in acht nemen zou zinvol zijn. Grote ondernemingen hebben meer impact en zijn beter in staat een dergelijke verplichting na te leven dan de kleinste ondernemingen. Zie verder ook het antwoord op vraag 2.

Vraag 16: *Welke vorm van handhaving zou het meest passend zijn bij een eventuele inspanningsverplichting? Met andere woorden: wie zou het best kunnen toezien op de naleving?*

Publiekrechtelijke handhaving door een toezichthouder zou het meest passend zijn wanneer wordt overgegaan op de introductie van een inspanningsverplichting, vanwege drie redenen:

1. Een toezichthouder kan zorgen voor een systematische borging, wat beter past bij het karakter van een inspanningsverplichting.
2. Een toezichthouder kan ook niet-publieke informatie betrekken bij haar toezicht, wat een meerwaarde kan hebben aangezien inspanningen van instellingen ook betrekking kunnen hebben op aspecten die concurrentiegevoelig zijn.
3. Een toezichthouder heeft toezichtexpertise en kan het publiek belang zuiver borgen.

Bij introductie van een inspanningsverplichting zal een toezichthouder op passende wijze gemandateerd en geëquipeerd moeten worden.

Vraag 17: *Ziet u mogelijkheden voor een resultaatverplichting ten opzichte van een inspanningsverplichting zoals bovenstaande? Ziet u bepaalde risico's bij een resultaatverplichting?*

Een resultaatverplichting voor financiële instellingen is minder wenselijk dan een inspanningsverplichting. Het stellen van dwingende doelen voor financiële instellingen houdt in dat zij (deels) verantwoordelijk gemaakt worden voor het slagen van de klimaat- en energietransitie, terwijl de transitie in de reële economie vorm moet krijgen. Financiële instellingen hebben nooit volledige controle over de wijze waarop ondernemingen die zij financieren de transitie vormgeven. Daarnaast is het niet evident dat een resultaatverplichting tot gedragsverandering leidt die de bijdrage van de financiële sector op de transitie versterkt - en is het zelfs mogelijk dat deze averechts uitpakt. Financiële instellingen kunnen bijvoorbeeld hun beleggingen in CO₂-intensieve sectoren afstoten en hierdoor invloed verliezen. Ook kan beperking in financiering aan deze bedrijven verduurzaming beperken.

3.2.2 Klimaatplanverplichting

Vraag 18: *De klimaatplanverplichting op grond van de CSDDD zal gaan gelden voor een deel van de Nederlandse financiële sector, namelijk de instellingen die de hierboven genoemde drempelwaarden halen. Vindt u het wenselijk als deze verplichting voor een groter deel van de Nederlandse financiële sector zou gelden? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet? Hoe kijkt u er tegenaan als eventuele nationale wetgeving aanvullende eisen stelt bovenop aanverwante IMVO-wetgeving?*

De AFM is in de basis voorstander van verplichtingen op Europees niveau, gezien de gedeelde Europese financiële markt. Zie ook het antwoord op vraag 1 en 3. Tegelijkertijd heeft een aanzienlijk deel van de sector zich middels het klimaatcommitment reeds geëngageerd aan het opstellen van een klimaattransitieplan in lijn met het Parijs akkoord. De CSRD schrijft reeds voor dat in dit geval er

gerapporteerd moet worden over dit plan en de voortgang in het jaarverslag van de instellingen (voor zover deze onder de reikwijdte van de CSRD vallen). Een klimaatplanverplichting zou derhalve geen knellende verplichting moeten zijn gezien de reeds geuite ambities van de sector.

3.2.3 Verplichtingen betrokkenheidsbeleid

Vraag 19: *Zouden de bestaande verplichtingen met betrekking tot het betrokkenheidsbeleid scherpere vereisten moeten bevatten over klimaat effecten om de bijdrage van de financiële sector aan de klimaat- en energietransitie te versterken? Hoe zou deze verplichting er uit kunnen zien?*

Betrokkenheidsbeleid kan een goed instrument kan zijn om (positieve) impact te maken. Een belangrijke randvoorwaarde is dat klimaatdoelen en de voortgang daarop in de reële economie voldoende inzichtelijk zijn. Er kan in het kader van klimaatdoelen gedacht worden aan transparantie verplichtingen op het gebied van betrokkenheidsbeleid. Dit kan betrekking hebben op 1) hoe dit beleid is geïntegreerd in de beleggings- of financieringsstrategie, 2) hoe de ondernemingen waarin wordt geïnvesteerd worden gemonitord, 3) hoe stemrechten worden uitgeoefend en hoe de dialoog wordt gevoerd met ondernemingen waarin wordt geïnvesteerd en 4) welke exit drempels worden gehanteerd. Zie ook ons position paper voor het verbeteren van de SFDR voor onze aanbevelingen ten aanzien van transparantie over duurzaam betrokkenheidsbeleid.⁴ Zie verder ook het antwoord op vraag 2.

Vraag 20: *Zouden de bestaande verplichtingen met betrekking tot het betrokkenheidsbeleid voor meer financiële ondernemingen moeten gelden? Zo ja, welke?*

Zie het antwoord op vraag 2 en 15.

3.3 Vragen omtrent effect van wetgeving op ondernemings- en vestigingsklimaat

Vraag 21: *Ziet u mogelijke effecten van eventuele wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van regeldruk, uitvoerbaarheid, vestigingsklimaat? Geldt dat voor wetgeving gebaseerd op één van de drie denkrichtingen of in het algemeen? Hoe zouden deze mogelijke negatieve effecten kunnen worden ondervangen?*

Zie het antwoord op vraag 3, 14 en 16.

Vraag 22: *Ziet u mogelijke effecten van eventuele wetgeving voor het financieringsaanbod van het mkb? Geldt dat voor wetgeving gebaseerd op één van de drie denkrichtingen of in het algemeen? Hoe zouden deze mogelijke negatieve effecten kunnen worden ondervangen? Zou bijvoorbeeld een uitzondering voor verplichtingen aangaande financiering van het MKB een werkbare oplossing kunnen bieden voor mogelijke negatieve effecten?*

Het MKB zal reeds met de toepassing van de CSRD te maken krijgen met rapportageverplichtingen van financiële instellingen, als onderdeel van de (scope 3) ketenrapportage door instellingen die onder de Richtlijn vallen. Voor het verlichten van de last voor het MKB kan onder meer gedacht worden aan het introduceren van een gezamenlijk opgesteld gestandaardiseerd format met vragen vanuit financiers of overheid.

Zie het antwoord op vraag 5.

Vraag 23: *Een aantal opties in de verkenning gaan mogelijk verder dan in de EU geldende en in voorbereiding zijnde regelgeving. Ziet u daar bezwaren tegen? Wat vindt u van mogelijke verschillen*

⁴ AFM position paper voor het verbeteren van de SFDR (november 2023): <https://www.afm.nl/nl/sector/actueel/2023/november/position-paper-sfdr>.

in eisen die gesteld zouden kunnen worden aan Nederlandse bedrijven versus de eisen die worden gesteld aan bedrijven die elders in de EU actief zijn? Welke gevolgen verwacht u dat eventuele verdergaande nationale wetgeving zal hebben voor de concurrentiepositie van in Nederland gevestigde ondernemingen?

Zie het antwoord op vraag 1, 3 en 18.

3.4 Overige vragen

Vraag 24: *Bovenstaande consultatie is gericht op klimaat- en de energietransitie. Ziet u meerwaarde in het opnemen van andere milieudoelen, zoals bijvoorbeeld de transitie naar een circulaire economie of de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en ecosystemen, in deze verplichtingen of het voorstellen van gelijksoortige wetgeving omtrent andere milieudoelen? Zo ja, welke en op welke manier verwacht u dat wettelijke of alternatieve maatregelen de bijdrage van de financiële sector aan deze andere milieudoelen kan versterken?*

In principe gelden voor het opnemen van andere milieudoelen dezelfde aandachtspunten als voor verplichtingen op gebied van klimaatdoelen. Daarbij opgemerkt dat de datapositie rond klimaat sterker is en die doelen helderder en sterker verankerd zijn. Zoals in vraag 1 opgemerkt is duidelijkheid over overheidsbeleid omtrent milieudoelen een belangrijk vehikel om de bijdrage van de financiële sector te versterken. Tot slot merken we opnieuw op dat eventuele verplichtingen idealiter op Europees niveau worden vastgesteld, gezien het gedeeld Europese karakter van de financiële markten.

Vraag 25: *Heeft u nog andere ideeën over wettelijke of alternatieve maatregelen ter versterking van de bijdrage van de financiële sector aan de energietransitie die u wilt meegeven?*

Zie het antwoord op vraag 1 en vraag 7.