

Vergaderjaar 2015–2016

32 013

Toekomst financiële sector

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 133

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 juli 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 20 april 2016 over reactie op DNB-studie «Tijd voor Transitie» (Kamerstuk 32 013 en 32 813, nr. 129) en op de motie van de leden Van Tongeren en Jan Vos over de gevolgen van klimaatverandering voor de waarde van fossiele investeringen (Kamerstuk 34 300-XIII, nr. 52).

De vragen en opmerkingen zijn op 25 mei 2016 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 5 juli 2016 zijn de vragen beantwoord, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De griffier van de commissie,
Berck

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

(1) Plotselinge en geforceerde ingrepen zorgen volgens DNB voor een negatieve economische groeischok. Dat houdt wat de leden van de fractie van de VVD betreft in geen abrupte, onverwachte beslissingen zoals de Duitse Energiewende of het bij motie oproepen tot het sluiten van vier kolencentrales. Ondersteunt het kabinet dit? Zo nee, waarom niet?

DNB pleit ervoor om tijdig een geloofwaardig en haalbaar pad naar een CO₂-neutrale economie in te zetten. Binnen een dergelijk pad is het belangrijk dat een overheid koersvast is, om daarmee huishoudens en bedrijven de gelegenheid te geven hun investeringen geleidelijk aan te passen, en excessief waardeverlies te vermijden. Het kabinet zet in op een voorspelbare, gecontroleerde transitie richting een CO₂-arme economie. Door een heldere koers uit te zetten voor de lange termijn wordt zekerheid geboden aan huishoudens en het bedrijfsleven, en worden eventuele financiële risico's binnen de economie en voor de Staat verkleind. Het kabinet zet zich ervoor in om geen abrupte, onverwachte beslissingen te nemen die leiden tot negatieve groeischokken.

(2) Het kabinet onderschrijft het belang van meer transparantie over klimaatrisico's: is de Minister het in dat kader met de leden van de VVD-fractie eens dat het van belang is dat Nederland hier niet alleen voor de troepen gaat uitlopen? Zo nee, waarom niet?

Transparantie over klimaatrisico's wordt in belangrijke mate in internationaal verband opgepakt, zie daarvoor ook de antwoorden op de vragen over de *Task Force on Climate-related Financial Disclosures*. Transparantie over klimaatrisico's is van belang voor alle bij investeringen betrokken partijen. Grotere transparantie biedt investeerders meer duidelijkheid en kan daarmee bijdragen aan het wegnemen van onzekerheden en risico's.

(3) Momenteel worden investeringen in duurzame energieprojecten door instellingen nog als risicovol beoordeeld. In hoeverre is er door DNB naar de blootstelling van financiële instellingen in dit kader gekeken? Zo nee, waarom niet? Zou het niet wenselijk zijn dat DNB integraal naar alle blootstellingen van financiële instellingen kijkt en de risico's die daaraan verbonden zijn? Zo nee, waarom niet?

DNB heeft in haar studie niet apart gerapporteerd over duurzame energieprojecten, zoals ze wel heeft gedaan over investeringen in CO₂-intensieve bedrijven en sectoren. Dit betekent echter niet dat DNB niet (integraal) kijkt naar deze blootstellingen. DNB kijkt naar alle blootstellingen van financiële instellingen en de risico's die daaraan verbonden zijn. In het lopende toezicht worden deze risico's dus wel degelijk beoordeeld.

(4) DNB zegt dat door eisen te stellen aan de CO₂-intensieve industrie de financiële sector een faciliterende rol kan spelen in het verduurzamen van de economie. Wat vindt de Minister daarvan?

Zie het antwoord op vraag 22.

(5) Is het niet zaak om het verduurzamen van de economie primair te sturen door overheden door internationaal bronbeleid? Zo nee, waarom niet?

Internationaal bronbeleid is een belangrijk onderdeel voor de verduurzaming van de economie met behoud van het gelijk speelveld voor die bronnen waarvoor dat mogelijk is. Tegelijk zal – waar dit bronbeleid niet

kan worden benut – ander beleid, ook nationaal, nodig zijn om de gewenste transitie te realiseren.

(6) Mede in het licht van het feit dat de economie nog grotendeels afhankelijk is van fossiele brandstoffen en dat slechts geleidelijk zal veranderen, dan is financiering toch ook nog gewoon nodig?

Ja, dit klopt. Voorlopig zal financiering van fossiele economische activiteiten ook nodig blijven naast de financiering van CO₂-arme of -neutrale activiteiten. Zo wordt aardgas bijvoorbeeld gezien als belangrijke transitiebrandstof. Voor deze rol van aardgas in de energietransitie is financiering dus in ieder geval nog enige tijd nodig. Tegelijk zullen financiers zelf de risico's moeten inschatten van het investeren in activiteiten gebaseerd op fossiele energiebronnen en hierover aan hun aandeelhouders verantwoording moeten afleggen.

(7) Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat DNB zich vooral moet bezighouden met de banken en financiële sector en niet met het vraagstuk van klimaatbeleid en de energietransitie? Zo nee, waarom niet? Wat is de rol van DNB ook afgezet tegen de rol van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)? In hoeverre gaan de conclusies en aanbevelingen van DNB verder dan de toezichttaak op de financiële markten? Dit is ook relevant omdat de toezichtkosten van DNB volledig door de sector worden betaald, en er geen algemene financiële bijdrage meer is van het Rijk.

Het onderzoeken van nieuwe, potentiële risico's voor het financiële systeem behoort tot de kerntaak van DNB. Daarmee leidt dit onderzoek niet tot een incidentele verhoging van de toezichtkosten. Zoals DNB in haar studie zelf ook aangeeft, zijn energie- en klimaatbeleid voor DNB relatief nieuwe onderwerpen, waardoor extra onderzoek nodig is om hun precieze relatie tot financiële instellingen in kaart te brengen. Uit dat onderzoek kunnen conclusies volgen die directe gevolgen hebben voor de financiële sector. Zoals ik in mijn reactie op de DNB-studie heb aangegeven, vind ik het van belang dat DNB deze onderwerpen volgt met het oog op haar toezichttaak op de financiële instellingen. Het PBL kijkt vanuit een andere invalshoek naar energie- en klimaatbeleid. Waar mogelijk vullen DNB en het PBL elkaar aan. Tot slot is DNB naast toezichthouder ook centrale bank en geeft vanuit die rol gevraagd en ongevraagd economisch advies aan de regering. Daarbij kijkt DNB ook naar de macro-economische aspecten van de energietransitie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

(8) DNB stelt dat voor de bedrijfstakken die nu niet onder ETS vallen, beprijzing van de CO₂ uitstoot waarschijnlijk de meest efficiënte manier is om uitstoot terug te dringen. DNB noemt daarbij twee varianten: uitbreiding van het ETS en een directe belasting op uitstoot. Wat vindt het kabinet van deze twee varianten en welke variant geniet de voorkeur van het kabinet?

Beprijzing van de CO₂-uitstoot kan zowel expliciet plaatsvinden door een emissiehandelssysteem (zoals het EU Emissions Trading System, het ETS) of een CO₂-belasting maar ook impliciet door normstelling of fiscale instrumenten zoals brandstofaccijnzen. Voor de niet-ETS-sectoren gelden per lidstaat nationale bindende doelen die deels met Europese en vooral met nationale beleidsmaatregelen moeten worden gerealiseerd. Nederland heeft ervoor gekozen om de niet-ETS sector onder te verdelen in deelsectoren en aan elke deelsector een sectoraal emissieplafond toe te kennen. Voor de niet-ETS sectoren zal op basis van een voorstel van de

Europese Commissie dat nog voor de zomer wordt verwacht, een nationaal bindend doel voor 2030 worden vastgesteld. In Europees verband kan gekozen worden voor uitbreiding van het ETS naar bedrijfstakken die nu niet onder het ETS vallen. Voor de overige niet-ETS-sectoren is het van belang dat de negatieve externe effecten van CO₂-uitstoot op andere wijze goed worden geïnternaliseerd, zodat er een prikkel is om de CO₂-uitstoot ook in deze sectoren te beperken.

(9) De leden van de PvdA-fractie vragen wat een opkoopprogramma [van emissierechten] de Staat zou kosten en wat de effecten zijn op de markt.

De kosten van een opkoopprogramma worden bepaald door het aantal emissierechten en de prijs per recht. Op dit moment schommelt de prijs voor 1 ton CO₂ rond de 6 euro. Gezien het substantiële overschot aan rechten in de markt zal het directe effect op de markt en de prijs naar verwachting beperkt zijn tenzij er sprake is van een zeer grootschalige opkoopactie. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen (IBO CO₂) en het daarbij horende rapport van ECN en PBL¹ is indicatief berekend dat een substantiële hoeveelheid rechten uit het ETS zou moeten worden gehaald om de CO₂-prijs in het ETS te laten toenemen met een ordegrootte van 10 euro/ton CO₂. Wanneer dit via een eenmalige ingreep zou gebeuren, zouden ten minste enkele miljarden rechten uit de markt moeten worden gehaald. Ter vergelijking: het emissiebudget in het ETS voor stationaire bronnen is cumulatief tussen 2013 en 2030 ruim 30.000 Mton (dus 30 miljard emissierechten). De kosten van het uit de markt halen van enkele miljarden rechten bedragen dan al gauw enkele tientallen miljarden euro's. Met het opkopen van emissierechten wordt de totaal mogelijke CO₂-uitstoot binnen de EU gereduceerd, maar het leidt niet per se direct tot CO₂-reductie op Nederlands grondgebied. Overigens is het ook hier van belang dat voor marktpartijen helder is wat de gestelde langetermijndoelen zijn en moet worden voorkomen dat eventuele ingrepen gezien worden als niet-koersvast overheidsbeleid. Een andere overweging is dat met een dergelijke ingreep het vertrouwen van investeerders in het functioneren van het marktmechanisme kan worden geschaad.

(10) Kan het kabinet een prognose geven van de prijsstijging die een Market Stability Reserve voor emissierechten zou kunnen bewerkstelligen?

De inschattingen van het effect door diverse marktanalisten varieert van enkele euro's tot vijftig euro. In de Nationale Energieverkenning (NEV) 2015 (Kamerstuk 30 196, nr. 363) wordt uitgegaan van een beperkt effect, waarbij wordt opgemerkt dat er veel onzekerheid zit in de prijsverwachting voor emissierechten, o.a. als gevolg van onzekerheden over economische ontwikkelingen.

(11) Welk effect heeft backloading gesorteerd op het verminderen van het surplus, en welk effect heeft dit gehad op de prijs van CO₂? Zijn er plannen om dit programma uit te breiden?

Met backloading – het tijdelijk minder veilen van rechten – is voorkomen dat het surplus met 900 miljoen emissierechten zou zijn gegroeid. Dit heeft waarschijnlijk een opwaarts effect op de CO₂-prijs gehad. Als vervolg op backloading is in de EU besloten tot het invoeren van de marktstabiliteitsreserve. Hiermee worden automatisch tijdelijk minder emissierechten geveild als er sprake is van een significant surplus aan emissierechten op de markt.

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 122

(12) Welke rol ziet het kabinet voor CCS in de energietransitie? Verwacht het kabinet ook dat de kosten voor deze technologie gereduceerd kunnen worden naarmate meer ervaring met CCS wordt opgedaan?

Zoals aangegeven in het Energierapport is op basis van de huidige beschikbare kennis de inzet van vrijwel alle nu bekende CO₂-arme energiebronnen en technologieën vereist voor het bereiken van de gewenste CO₂-reductie. Energiebesparing, biomassa, schone elektriciteitsproductie, en afvang en opvang van CO₂ (CCS) zullen richting 2050 waarschijnlijk robuuste elementen in de energiemix zijn. Indien CCS niet wordt toegepast, zullen andere opties fors moeten worden ingezet tegen wellicht ook hogere kosten. Door grootschalige toepassing van CCS is te verwachten dat leereffecten optreden die in de toekomst voor kostendalingen zouden kunnen zorgen.

(13) Is het kabinet van mening dat met het energieakkoord voldoende voortvarend is begonnen met de energietransitie?

Ja. Dat uit zich onder andere in de prognoses in de Nationale Energieverkenning (NEV) 2015 (Kamerstuk 30 196, nr. 363). Ten aanzien van het aandeel hernieuwbare energie zal de komende jaren een groeiversnelling plaatsvinden. In 2023 zal het aandeel hernieuwbare energie zijn gestegen tot 16% en in 2030 tot ongeveer 19%. Daarmee zorgt het Energieakkoord reeds voor een extra bijdrage aan de Europese doelen voor na 2020.

Daarnaast wordt fors ingezet op energiebesparing. Volgens de NEV 2015 zal mede door het Energieakkoord ruim worden voldaan aan het in de Richtlijn Energie Efficiency gestelde doel. In de niet-ETS sectoren wordt waarschijnlijk – mede door het Energieakkoord – ruimschoots voldaan aan de Europese verplichting voor 2020 om in deze sectoren broeikasgasemissies te reduceren. Zoals reeds aangegeven zal de komende periode een nieuw nationaal bindend doel voor 2030 worden vastgesteld voor de niet-ETS sectoren.

(14) De leden van de PvdA-fractie vragen waarom pensioenfondsen relatief zwaar zijn blootgesteld aan producenten van fossiele brandstoffen ten opzichte van andere financiële instellingen. Hoe verklaart de Minister deze relatief zware blootstelling? Acht hij deze wenselijk? (15) Opvallend is ook het contrast met de investeringen van pensioenfondsen in duurzame energie. Deze investeringen zijn naar verhouding erg gering met 0,3%. Tegelijkertijd suggereert DNB dat pensioenfondsen met zowel een groot bedrag als met hoog-risico investeringen in fossiele brandstoffen beleggen. Acht het kabinet deze verhouding tussen duurzaam en fossiel wenselijk? Zijn er mogelijkheden om het voor pensioenfondsen aantrekkelijker te maken om in duurzame energieprojecten te investeren, bij voorkeur in Nederland?

Om de ambitie van een waardevast pensioen te kunnen waarmaken, zijn pensioenfondsen op zoek naar een goede verhouding tussen risico en rendement. Beleggingsbeslissingen van pensioenfondsen worden voor een lange termijn genomen en pensioenfondsen zoeken daarbij een gediversifieerde portfolio. Dit houdt in dat pensioenfondsen relatief grote aandelenportefeuilles hebben in vergelijking met bijvoorbeeld banken. Producenten van fossiele brandstoffen zijn veelal ondernemingen met een grote marktomvang en marktkapitalisatie, wat betekent dat hun aandelen een belangrijk deel uitmaken van aandelenbeurzen. Bovendien zijn hun aandelen breed en internationaal verhandelbaar en vanwege deze liquiditeit een aantrekkelijker belegging.

Op de aandelenmarkten zijn de producenten van duurzame energie minder groot en minder prominent aanwezig en hierdoor wordt hierin relatief minder belegd.

Daarnaast hebben pensioenfondsen veelal een inflatiegerelateerde ambitie en algemeen wordt verondersteld dat grondstofprijzen correleren met inflatie. Daarmee vormen beleggingen in grondstoffen een natuurlijke manier om aan die ambitie te voldoen.

De verhoudingen tussen investeringen en fossiele en duurzame energie van Nederlandse financiële instellingen zijn tot slot deels te verklaren door het gegeven dat de Nederlandse economie nog voor een belangrijk deel afhankelijk is van fossiele energie. Overigens hebben enkele grote pensioenfondsen aangekondigd duurzamer te willen beleggen.

In het Energieakkoord is oog voor de financiering van duurzame energieprojecten. Financiering wordt in den brede in Pijler 10 van het Energieakkoord in samenwerking met relevante bancaire partijen opgepakt. Voor grootschalige investeringen, met name in off shore windprojecten, is overleg gaande over een gezamenlijke financiering door banken en pensioenfondsen. Voor meer kleinschalige projecten is door het Ministerie van Economische Zaken en de NVB een expertise centrum financiering opgericht, dat knelpunten bij financiering van kleinere projecten zoals geothermie en energiebesparing in kaart brengt en aanbevelingen doet voor het doen slagen van een uiteindelijke financiering.

(16) In hoeverre is één internationale maatstaf voor klimaatrisico haalbaar en wenselijk? Doet dit recht aan de verschillende energieregio's, energiebronnen en de bijbehorende markten en de doelstellingen met betrekking tot het beheersen van de gevolgen van klimaatverandering? (17) Wat is de status van de Disclosure Taskforce on Climate-related Risks? Waarom zitten hier alleen vertegenwoordigers uit de private sector? Is het een idee om hier toezichthouders aan toe te voegen? Wat zal de status zijn van de conclusies van deze groep?

De Financial Stability Board (FSB) heeft op 4 december 2015 een werkgroep opgericht die internationaal vergelijkbare standaarden zal ontwikkelen om op een consistente manier te rapporteren over klimaatgerelateerde financiële risico's.² Het is inderdaad een forse uitdaging om te komen tot mondiaal vergelijkbare maatstaven voor klimaatrisico's, gezien het inherent diverse internationale speelveld en de verschillen tussen nationale energiemarkten. Desalniettemin ben ik van mening dat de brede samenstelling van de werkgroep aantoont dat een groot aantal (private) partijen is geëncouraged om te komen tot een goed resultaat. De standaarden dienen als raamwerk en worden op vrijwillige basis geïmplementeerd. Een eerdere werkgroep van de FSB, de Enhanced Disclosure Task Force, heeft op dezelfde manier gewerkt en zo op een positieve wijze bijgedragen aan meer transparantie en een betere rapportage van financiële risico's in het algemeen. Zowel investeerders als financiële instellingen hebben belang bij deze betere informatievoorziening. Ik zal de Kamer informeren over de uitkomsten van deze werkgroep na publicatie van haar rapport in het licht van de motie Dik-Faber/Van Veldhoven.³

² De Task Force on Climate-related Financial Disclosures, <https://www.fsb-tcfd.org/>

³ Kamerstuk 31 793, nr. 143.

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

(18) Kan het kabinet ook ingaan op het feit dat Nederland zich vooral richt op afgeleide doelen in plaats van emissiereductie als hoofddoel? Hoe beoordeelt het kabinet de constatering dat beprijzing van CO₂-uitstoot waarschijnlijk de meest efficiënte manier is om uitstoot terug te dringen, en de gesuggereerde mogelijkheden daartoe, namelijk bedrijven brengen onder het ETS, of directe belasting op uitstoot (bijvoorbeeld door de vrijstellingen voor energiebelasting voor grootverbruikers af te schaffen)?

Het kabinet heeft er in het Energierapport voor gekozen om meer te sturen op CO₂-reductie. Het kabinet ziet het Europese ETS een cruciale rol spelen tijdens de toekomstige energietransitie. Het kabinet onderkent dat verdere verbetering van het ETS in de toekomst wenselijk is, zodat de prijsprikkel in de toekomst echt zijn werk kan doen. In de brief van de Staatssecretaris van I&M (Kamerstuk 21 501-08, nr. 624 van 17 mei jl.) wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Tegelijkertijd houdt het kabinet onverkort vast aan de andere Europese afspraken voor 2020, 2030 en 2050. Tot en met 2020 en 2023 heeft Nederland als gevolg hiervan, en in het kader van de afspraken uit het Energieakkoord, bindende nationale doelen voor hernieuwbare energie en energiebesparing. Na 2020 is er geen verplichte nationale doorvertaling meer van de EU-doelen voor hernieuwbare energie of energiebesparing.

Nederland moet wel, net als alle EU-lidstaten, uiterlijk eind 2019 een nationaal energie- en klimaatplan voor de periode 2021–2030 opstellen, waarin nationale beleidsmaatregelen worden benoemd die bijdragen aan het halen van de doelen van de Energie Unie. Nederland zal hierin ook aangeven wat dit betekent voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. Zie ook de antwoorden bij vragen 8 en 31.

(19) Hoe beoordeelt het kabinet het feit dat Nederland relatief zeer sterk afhankelijk is van aardgas, en nog altijd substantieel afhankelijk van kolen, terwijl duurzame energie slechts een klein deel van de Nederlandse energievoorziening uitmaakt? Welke andere verklaringen dan in het rapport kan het kabinet daarvoor geven?

In het Energieakkoord voor duurzame groei heeft het kabinet met 46 maatschappelijke partners afspraken gemaakt om een onomkeerbare stap in de energietransitie te zetten. Het aandeel hernieuwbare energie is in 2015 gegroeid naar 5,8%, ten opzichte van 4,5% in 2013. Na 2016 zal als gevolg van de afspraken uit het Energieakkoord een forse groeiversnelling plaatsvinden, waardoor dit aandeel zal toenemen tot 14% in 2020. Het door de leden geschetste beeld zal daardoor op de kortere termijn al aanzienlijk veranderen. Het kabinet ziet deze ontwikkeling als startpunt voor de verdere energietransitie, zoals ook wordt beschreven in het Energierapport.

Op dit moment speelt aardgas een belangrijke rol in de Nederlandse energiehuishouding. Als minst vervuilende fossiele brandstof zal aardgas nog geruime tijd een rol spelen in de transitie naar een CO₂-arme energievoorziening, maar het belang ervan neemt af. Aardgas zal worden ingezet waar CO₂-arme energie-opties en energiebesparing beperkt mogelijk zijn. Daarom wil het Kabinet het gebruik van aardgas, naarmate de transitieperiode vordert, steeds meer beperken tot die energiefuncties waar (nog) geen alternatief beschikbaar is. Dat is met de huidige inzichten het geval bij de productie van proceswarmte in de industrie, goederen-transport over weg en water en de piekproductie van elektriciteit. Het overige aardgasgebruik, met name voor de productie van ruimtever-

warming, zal zoveel en zo snel als mogelijk vervangen worden door CO₂-arme alternatieven.

Op basis van de afspraken uit het Energieakkoord heeft het kabinet minimum-rendementseisen voor kolencentrales ingevoerd als gevolg waarvan drie kolencentrales op 1 januari 2016 zijn gesloten en nog twee centrales hebben aangekondigd op 1 juli 2017 te zullen sluiten. Daarnaast werkt het kabinet op dit moment aan scenario's rond de toekomst van kolencentrales in Nederland ter uitvoering van de motie Van Veldhoven en Weyenberg (Kamerstuk 34 302, nr. 99). Daarin wordt ook gekeken naar een mogelijke sluiting van twee centrales uit de jaren '90 zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het IBO CO₂.⁴

(20) Op welke wijze is het Ministerie van Financiën betrokken bij de in het rapport genoemde uitdaging om op korte termijn een pad van scherp dalende emissies in te zetten, zonder de groei van de economische activiteit te schaden? Wordt er daarbij ook nagedacht over scenario's waarbij Nederland genoeg neemt met minder groei?

Het bepalen van een beleidsinzet op klimaatgebied is een zaak voor het hele kabinet. Het Ministerie van Financiën is betrokken vanuit de raakvlakken met het algemeen financieel-economisch beleid, de overheidsfinanciën en het goed functioneren van de financiële sector. De timing en invulling van het klimaatbeleid kunnen zeker van invloed zijn om de economische ontwikkeling. Daarom zet het kabinet in op een tijdige start van de transitie en zijn recentelijk met het Energierapport en naar aanleiding van het IBO CO₂ de uitgangspunten voor een langetermijnperspectief geschetst. Daarnaast is het zo dat de transitie uiteraard ook economische kansen met zich meebrengt. Zie ook het antwoord op vraag 33.

(21) Hoe beoordeelt het kabinet de transparantie van de klimaatrisico's in Nederland? Waar is verbetering gewenst? In hoeverre zijn de klimaatrisico's die banken middels hun investeringsbeleid veroorzaken bekend? Op welke wijze werkt het Ministerie van Financiën eraan om deze risico's (met name waar het de financiële sector betreft) beter in kaart te kunnen brengen? Hoe beoordeelt het kabinet de genoemde oplossingen? Op welke wijze wordt er aan deze oplossingen gewerkt? (blz. 57)

Op grond van artikel 2:391 BW moet een rechtspersoon in het jaarverslag een beschrijving geven van de voornaamste risico's en onzekerheden waarmee hij wordt geconfronteerd. Daarnaast dienen grote organisaties van openbaar belang, waar financiële instellingen onder vallen, op basis van de EU richtlijn over de bekendmaking van niet-financiële informatie te rapporteren over hun beleid ten aanzien van (onder andere) milieuaangelegenheden.⁵ De Nederlandse corporate governance code voor beursvennootschappen bevat daarnaast verschillende best practice bepalingen die zien op risicoverslaggeving. Op basis van best practice bepaling II.1.4 geeft het bestuur in het jaarverslag bijvoorbeeld een beschrijving van de voornaamste risico's gerelateerd aan de strategie van het bedrijf. De jaarverslaggevingregelgeving en corporate governance code stellen daarmee voorschriften aan de rapportage van (klimaat)risico's.

Daarnaast hebben alle banken die het klimaatstatement van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) hebben ondertekend, de ambitie

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 122, Kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen (IBO CO₂)

⁵ Deze richtlijn 2014/95/EU dient uiterlijk 6 december 2016 in nationale regelgeving te zijn omgezet.

uitgesproken toe te werken naar transparantie over de (positieve en negatieve) impact van leningen en investeringen op klimaatverandering. Meer concreet werkt een groep Nederlandse financiële instellingen onder de naam Platform Carbon Accounting Financials (PCAF) aan een methodiek om de klimaatimpact van investeringen en financieringen te meten. Tot slot heb ik onlangs in het kader van de uitwerking van de motie Grashoff met de banken een protocol opgesteld waarin is vastgelegd welke rechten spaarders hebben om inzicht te verkrijgen in de manier waarop het spaargeld bij hun bank is belegd.⁶ Ik ben de NVB erkentelijk voor haar inspanningen om tot een protocol te komen

DNB verwijst in haar rapport naar de eerder genoemde FSB werkgroep die internationaal vergelijkbare standaarden ontwikkelt. Ik zal de Kamer, zoals hierboven aangegeven, informeren over de mogelijke bijdrage die de uitkomsten van deze werkgroep kunnen leveren in aanvulling op de hierboven genoemde, reeds bestaande transparantievoorschriften en -initiatieven.

(22) Volgens het rapport kan de financiële sector een faciliterende rol spelen in het verduurzamen van de economie door eisen te stellen aan de CO₂-intensieve industrie. Op welke wijze vervullen Nederlandse financiële instellingen volgens het kabinet deze rol, en in hoeverre worden zij daarbij gestimuleerd door het Ministerie van Financiën? Waar ziet het kabinet ruimte voor verbetering als het gaat om de faciliterende rol van de financiële sector? Kan het kabinet in de beantwoording verwijzen naar de voorstellen zoals genoemd in de initiatiefnota duurzaam bankieren van SP-Kamerlid Merkies (Kamerstuk 34 101)?

Wanneer financiële instellingen investeren in CO₂-intensieve bedrijven of -sectoren kunnen zij invloed uitoefenen op het duurzaamheidsbeleid van die bedrijven en sectoren. Zij kunnen een impact op CO₂-emissies als voorwaarde stellen voor de investering of gedurende het aandeelhouderschap lopend beleid beïnvloeden. De mate waarin instellingen die rol uitoefenen is afhankelijk van het belang dat zij zelf hechten aan de transitie naar een CO₂-arme economie. Diverse signalen uit de financiële sector wijzen erop dat financiële instellingen dit belang in steeds grotere mate onderschrijven.

Het kabinet is bij het versterken van deze rol van financiële instellingen op verschillende manieren betrokken. Enerzijds via het bevorderen van investeringen in duurzame energie, bijvoorbeeld via het Energieakkoord. Anderzijds door meer bewustwording bij financiële instellingen en andere belanghebbenden te stimuleren, bijvoorbeeld door transparantie over investeringen aan te moedigen. De grootste stimulans is echter het ETS, een cruciaal onderdeel van het transitieproces. Zoals hiervoor is aangegeven onderkent het kabinet dat verdere verbetering van het ETS in de toekomst wenselijk is, zodat de prijsprikkel in de toekomst echt zijn werk kan doen.

In mijn brief van 24 februari 2015 ben ik reeds ingegaan op de initiatiefnota duurzaam bankieren van het lid Merkies.⁷

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

(23) De leden van de CDA fractie vragen de Minister wat hij verstaat onder een geleidelijke overgang naar een CO₂-neutrale economie zoals aanbevolen door DNB en welke versnellingen voor de toekomst hij in dat

⁶ Kamerstuk 34 101, nr. 11.

⁷ Kamerstuk 34 101, nr. 3.

kader wenselijk acht gezien het doel van ruim minder dan 2 graden opwarming van de aarde in 2050 en wat dit betekent voor acties die we nu zouden moeten nemen.

Het kabinet zet in op een tijdige, voorspelbare en gecontroleerde transitie richting een CO₂-arme economie. Door een heldere koers uit te zetten voor de lange termijn wordt zekerheid geboden aan huishoudens en het bedrijfsleven, en worden eventuele financiële risico's binnen de economie en voor de Staat verkleind. Met precies dit doel is in 2013 het Energieakkoord afgesloten, om hiermee voor een periode van 10 jaar duidelijkheid te bieden in de eerste stap in de energietransitie. Voor duidelijkheid over de koers van het overheidsbeleid na het Energieakkoord is het kabinet de Energiedialoog gestart, die de samenleving en overheid voorbereidt op de verdere energietransitie richting 2050. Daarnaast zullen alle EU lidstaten, conform de afspraken over de governance voor 2030, eind 2019 een nationaal energie- en klimaatplan voor de periode 2021–2030 opstellen. Het Energierapport en het IBO CO₂ schetsen verder uitgangspunten voor een langetermijnperspectief. Het belang van het tijdig inrichten van klimaatbeleid vanuit een langetermijnperspectief wordt onderstreept door de afspraken uit het akkoord van Parijs.

(24) Welke rol ziet de Minister voor het innovatiebeleid met het oog op een geleidelijke overgang naar een CO₂-neutrale economie en op welke wijze geeft het kabinet in dit kader uitvoering aan de motie van de leden Agnes Mulder en Van Veldhoven (Kamerstuk 31 793, nr. 151)?

Energie- en klimaatinnovatie is voor de verdere reductie van broeikasgassen in alle scenario's voor de lange termijn van groot belang. Innovatie zorgt voor de ontwikkeling van nieuwe, kostenefficiënte CO₂-arme technieken die in de toekomst nodig zijn om de transitie betaalbaar te houden. De transitie biedt ook kansen voor behoud en ontwikkeling van het Nederlandse verdienvermogen.

Om energie-innovatie te bevorderen zet het kabinet in de eerste plaats in op een uitstekend ondernemers- en innovatieklimaat. Heldere, consistente en stimulerende kaders voor de transitie richting 2050 zijn hiervoor een voorwaarde. Daarnaast bevordert het kabinet innovatie door het versterken van het organiserend vermogen van (internationale) netwerken bestaande uit bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Dit vergroot ook de kennis van buitenlandse (afzet)markten. Ten derde, is er evenwichtige aandacht van bedrijfsleven en overheid nodig voor de verschillende fases van het innovatieproces; van fundamenteel onderzoek en ontwikkeling tot demonstratie en implementatie. Op die manier worden (bijna) marktrijpe technologieën zo snel mogelijk toegepast en wordt de basis gelegd voor technologieën die op de lange termijn voor een doorbraak kunnen zorgen.

De Staatssecretaris van I&M heeft aangegeven de bedoelde motie te interpreteren als een oproep om in alle topectoren aandacht te besteden aan klimaatinnovatie. In de Energiedialoog wordt hier verder over gesproken met verschillende stakeholders. In de Energieagenda die dit najaar zal verschijnen, zal nader worden geconcretiseerd welke inzet nodig is in het (energie-)innovatiebeleid om de doelstellingen voor 2030 en 2050 te kunnen realiseren.

In de Energieagenda zullen tevens de inzichten vanuit de Nationale Wetenschapsagenda (bijlage bij Kamerstuk 29 338, nr. 149) worden meegenomen zodat het benodigde onderzoek op het gebied van energie- en klimaatinnovatie in beeld komt. Het kabinet heeft tevens naar aanleiding van het Energierapport en in lijn met het IBO CO₂ een advies

gevraagd aan de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI) over het lange termijn energie-innovatiebeleid (verwacht voor de zomer).

(25) Gezien het achterblijven van het functioneren van het huidige Europese Emissiehandelssysteem vragen deze leden zich af in hoeverre financiële instellingen en CO₂-intensieve bedrijven rekening zouden kunnen houden met de gewenste prijs van CO₂-rechten, bijvoorbeeld bij het doorrekenen van investeringsbeslissingen en in de boekhouding.

Het is bedrijven vrij om bij hun investeringsbeslissingen en hun interne boekhouding nu al uit te gaan van een hogere (toekomstige) CO₂-prijs.

(26) In deze vragen deze leden wanneer er een definitief investeringsbesluit genomen wordt over het ROAD-project, en waarom dit besluit op zich laat wachten? Welke verplichting ligt er voor de nieuwe kolencentrales op de Maasvlakte om van het ROAD-project een succes te maken?

Naar verwachting wordt binnenkort duidelijk of opslag van CO₂ op korte termijn al mogelijk is in het Q16-Maas veld, de nieuwe opslaglocatie van ROAD. Als dit mogelijk is en de bij ROAD betrokken partijen het finale investeringsbesluit nemen, kan mogelijk in 2017 worden gestart met de bouw van de afvanginstallatie. Met de daadwerkelijke opslag kan naar verwachting dan eind 2019 worden gestart.

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het IBO CO₂⁸, is financiering van dit project al door Nederland toegezegd, samen met de Europese Commissie, andere Europese landen en de betrokken bedrijven Engie en Uniper. In de kabinetsreactie op het IBO CO₂ is aangegeven dat het definitieve investeringsbesluit omtrent ROAD dit najaar volgt. Engie en Uniper hebben op zichzelf geen formele verplichting om van ROAD een succes te maken, maar ROAD is op dit moment het meest kansrijke CCS-demonstratieproject in Europa. Ontwikkeling van CCS is zowel voor de energiesector als de energie-intensieve industrie van groot belang om de uitdaging van een CO₂-arme energievoorziening in 2050 te realiseren en ROAD biedt grote kansen voor deze noodzakelijke ontwikkeling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

(27) De leden van de D66-fractie constateren dat DNB veel nadruk legt op het belang van een langetermijnvisie. Het kabinet onderschrijft dit belang en verwijst voornamelijk naar het Energieakkoord. In de studie komt echter naar voren dat investeerders en bedrijven nu juist tegen onzekerheid aanlopen, doordat de kortetermijndoelstellingen uit het Energieakkoord niet dreigen te worden gehaald en er nog geen invulling is gegeven aan de ambities uit Parijs. Kan de Minister hierop reageren?

Het kabinet zet zich volledig in op het realiseren van de doelen die in het Energieakkoord zijn afgesproken en ziet deze forse inspanning als start van de lange termijn energietransitie. Dat moge ook blijken uit het Energierapport, waarin de visie staat op de energievoorziening: in internationaal verband streven naar een CO₂-arme energievoorziening, die veilig, betrouwbaar en betaalbaar is, op zodanig wijze dat economische kansen worden verzilverd, op CO₂-wordt gestuurd en energie in het ruimtelijk beleid is geïntegreerd. Het Energierapport vormde de start van de energie dialoog met burgers, bedrijven, andere overheden en

⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 122, Kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen (IBO CO₂)

maatschappelijke organisaties. Deze dialoog zorgt voor essentiële inbreng voor de energie agenda die het kabinet eind dit jaar aan de Kamer zal sturen. Zie verder ook het antwoord bij vraag 23.

(28) DNB pleit voor een langetermijnvisie op de benodigde energietransitie, met heldere doelen en transitiepaden voor de verschillende sectoren en aandacht voor infrastructurele vraagstukken. Daarbij wijst DNB ook op de overweging om een langetermijndoelstelling voor klimaatbeleid wettelijk te verankeren, zoals ook in Duitsland en het VK het geval is. Dit is in de ogen van de leden van de D66-fractie een belangrijk punt. Dit kan helpen bij het stellen van prioriteiten en het stroomlijnen van nationaal beleid voor de energietransitie. Kan de Minister reageren op de opmerking van DNB?

Voor het klimaatbeleid na 2020 lopen verschillende trajecten, waaronder op EU-niveau de herziening van EU-wetgeving met betrekking tot het ETS en de niet-ETS-doelen, en op nationaal niveau de Energiedialoog en de vervolgstappen die voortvloeien uit het IBO CO₂. Daarnaast zal de analyse die het IPCC in 2018 oplevert, naar de consequenties van het streven naar de 1,5 graad, van invloed zijn op het klimaatbeleid na 2020. Op basis daarvan kan de discussie worden gevoerd over het klimaatbeleid na 2020. Het is daarom nu nog niet opportuun om te besluiten over een wettelijke verankering bijvoorbeeld in de vorm van een aparte klimaatwet.

29) Kan de Minister aangeven op welke punten het kabinet de voorstellen van de Europese Commissie omtrent het ETS-systeem verder wil aanscherpen? Als het kabinet niet inzet op een aanscherping, wat verwacht de Minister dan te realiseren tijdens het voorzitterschap?

Nederland zet bij de lopende herziening van de EU ETS-richtlijn in op het versterken van het ETS, conform het BNC fiche dat Uw Kamer hierover heeft ontvangen (Kamerstuk 22 112, nr. 1998) en de brief van 17 mei 2016 (Kamerstuk 21 501-08, nr. 624).

Tijdens de Milieuraad van 20 juni jl. (Kamerstuk 21501-08, nr. 642) is door Nederland als Voorzitter een paper voorgelegd met een beschrijving van de voortgang in de onderhandelingen en, waar van toepassing, richtinggevende uitspraken over de oplossingsrichtingen voor de Raad. Doel van het beleidsdebat was om draagvlak te toetsen voor de oplossingsrichtingen, zodat het inkomend Voorzitterschap Slowakije hiermee verder kan. Ook is in de Milieuraad gesproken over de uitkomsten van de klimaatonderhandelingen in Parijs en hoe kan worden geborgd dat het ETS op de langere termijn gelijke tred houdt met het akkoord van Parijs.

(30) Kan de Minister ook ingaan op de aanbevelingen van DNB op het gebied van bedrijfstakken die nu niet onder het ETS vallen?

Zie het antwoord bij vraag 8.

(31) En is de Minister het eens met de stelling van DNB dat het afschaffen van de vrijstellingen voor energiebelasting voor grootverbruikers een eerste stap kan zijn? Zo ja, hoe zou dit gerealiseerd kunnen worden?

Bij het overwegen van het afschaffen van vrijstellingen voor energiebelasting voor grootverbruikers met het oog op CO₂-reductie moet allereerst worden bedacht dat een deel van de grootverbruikers waarop de vrijstellingen van toepassing zijn onder het ETS valt. Het zwaarder belasten van deze grootverbruikers leidt wellicht tot een afname van de CO₂-uitstoot in Nederland maar als gevolg van het waterbedeffect waarschijnlijk op de lange termijn niet tot een vermindering van de

CO₂-uitstoot in Europa. Verder geeft DNB aan dat het afschaffen van vrijstellingen voor energiebelasting voor grootverbruikers alleen zou kunnen als daarover Europese afspraken worden gemaakt. Dit met oog op het internationaal gelijke speelveld voor Europese bedrijven. Wanneer Nederland als enige land in Europa de genoemde vrijstellingen zou afschaffen is de kans groot dat de grootverbruikers zich verplaatsen naar het buitenland. Dit zou leiden tot een verlies van werkgelegenheid zonder dat het milieu voordeel heeft. De kans dat op Europees niveau consensus wordt bereikt over het afschaffen van de vrijstellingen voor grootverbruikers is evenwel zeer klein. De aanpassing van Europese fiscale regelgeving is alleen mogelijk bij unanimititeit van stemmen. Recent bleek er onvoldoende steun voor een minder vergaand voorstel voor aanpassing van de Richtlijn energiebelasting. Gezien de beperkte effectiviteit voor CO₂-reductie en de geringe haalbaarheid van het op Europees niveau afschaffen van de vrijstellingen voor grootverbruikers in de energiebelasting is het Kabinet niet voornemens om op dit terrein te komen met voorstellen. Afschaffing van de vrijstellingen zonder Europese afspraken zal het Kabinet evenmin voorstellen met het oog op de gevolgen die dit zou hebben voor de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

(32) De Task Force on Climate-related Financial Disclosures werkt op verzoek van de G20 aan een internationale standaard voor transparantie over blootstellingen en klimaatrisico's. Is de Minister bereid de aanbevelingen, die eind 2016 worden verwacht, te voorzien van een appreciatie en naar de Tweede Kamer te sturen?

Zie het antwoord bij vragen 16 en 17.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

(33) De leden van de GroenLinks-fractie zijn zeer benieuwd of het kabinet een geloofwaardig en haalbaar pad naar een CO₂-neutrale economie voor zich ziet, passend binnen de doelstelling van Klimaatakkoord van Parijs, waarvan DNB als toezichthouder de noodzaak duidelijk heeft aangetoond. De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd of het kabinet ook de aanbeveling van DNB om dit pad tijdig in te zetten onderschrijft. Zij vragen zich af of het kabinet de Energiedialoog richting 2050 en het nationale energie- en klimaatplan voor de periode 2021–2030, op te stellen in 2019, als tijdig ziet. (34) Zij vragen zich ook af of het uitstellen van klimaatmaatregelen niet de financiële risico's voor zowel Staat als economie ernstig vergroot, zoals ook DNB aangeeft.

Zie het antwoord op vraag 23.

(35) De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat het kabinet stuurt op CO₂-reductie, met name door beprijzing van CO₂ via het ETS-systeem. De leden zouden graag te weten komen hoe het kabinet hier daadwerkelijk effectief op stuurt, gegeven het feit dat in 2015 de CO₂-uitstoot flink toegenomen lijkt te zijn, zelfs harder dan de groei van de economie, volgens de cijfers van het CBS?

Met het ETS wordt gestuurd op de totale emissies van de deelnemers in het ETS in de EU als geheel. Aan de totale emissies is een plafond gesteld, waaronder bedrijven kunnen handelen in emissieruimte in de vorm van emissierechten. Op deze wijze krijgt CO₂-uitstoot een prijs. Aangezien het plafond momenteel jaarlijks met 1,74% daalt, zullen de totale emissies dalen, maar kunnen de emissies bij individuele bedrijven of lidstaten wel stijgen.

(36) De leden zijn benieuwd naar de verbeteringen die het kabinet ziet voor het ETS-systeem?

Zie antwoord bij vraag 29.

(37) Ziet het kabinet ook een doelstelling, waarbij de CO₂-prijs hoog genoeg is om tot blijvende verandering te leiden? Zo geeft PBL aan dat bij het tot nu toe vastgestelde beleid de CO₂-prijs rond de € 15/ton CO₂ zal komen in 2030, en bij het voorgenomen beleid op € 20,1 in 2030. Acht het kabinet dit voldoende? Of achten zij een hogere prijs van belang om tot verandering te komen? Indien een minimale prijs niet gehaald zou worden, ziet het kabinet in dat geval noodzaak voor aanvullend beleid? De leden zien voorts het einde van het Voorzitterschap van de EU met rasse schreden naderbij komen, en zijn dan ook benieuwd of het kabinet met succes dit onderwerp onder de aandacht heeft gebracht, en of daar dan ook concrete actie uit voortgekomen is.

Op dit moment is het verstandig de resultaten van de reeds genomen en aangekondigde maatregelen zorgvuldig te monitoren op hun effect op de stabiliteit en hoogte van de prijs van emissierechten. Het kabinet onderkent echter dat verdere verbetering van het ETS in de toekomst wenselijk is, zodat de prijsprikkel in de toekomst echt zijn werk kan doen. Dit om het CO₂-reductiedoel een centrale rol te geven en de balans tussen het ETS en het aanvullend beleid te verschuiven. Hiertoe moeten mogelijke aanvullende versterkingen van het ETS, zoals ook genoemd in het IBO CO₂, worden bekeken. Het heeft daarbij de sterke voorkeur om eventuele aanvullende maatregelen in eerste instantie op Europees niveau af te spreken. Nederland alleen heeft immers een zeer beperkte invloed op de beschikbare emissieruimte in het ETS, en daarmee op de prijs van emissierechten. Ook dragen maatregelen op Europees niveau bij aan het behoud van een gelijk speelveld binnen Europa.

In Europa is in het kader van de herziening van de ETS-richtlijn het invoeren van een minimum CO₂-prijs in het ETS als een optie naar voren gebracht. Het kabinet acht dit voorstel op dit moment niet wenselijk en wil eerst kijken naar andere opties om de werking van het ETS te verbeteren, gericht op de hoeveelheid emissierechten in het ETS. Met de invoering van het ETS is gekozen om primair te sturen op het realiseren van CO₂-reductie en niet op de prijs van CO₂-uitstoot. Daarnaast speelt mee dat het waarschijnlijk zeer lastig is om de juiste hoogte van een minimumprijs te bepalen en vervolgens in Europa gezamenlijk overeen te komen. Daar komt bij dat lidstaten een minimumprijs in het ETS als een vorm van belasting zullen zien, waarover in unaniteit moet worden besloten. Het instellen van een Europese minimumprijs in het ETS lijkt daarmee ook niet kansrijk. Tijdens de Milieuraad van 20 juni jl. is gesproken over de herziening van het ETS (Kamerstuk 21 501-08, nr. 642). Hiervoor verwijs ik naar het antwoord op vraag 29.

(38) De leden van de fractie van GroenLinks zijn ook benieuwd waarom het kabinet aangeeft dat de risico's voor financiële instellingen zich moeilijk laten bepalen, terwijl DNB in haar rapport aangeeft dat instellingen geen grote risico's zien. Meent het kabinet dat financiële instellingen tekortschieten in het inschatten van de risico's?

In mijn reactie op de DNB-studie geef ik, in navolging van DNB zelf, aan dat moeilijk te bepalen is of financiële markten klimaatverandering- en afspraken al voldoende hebben ingeprijsd in de beurswaarde van CO₂-intensieve bedrijven. Ik heb daarmee geen uitspraak gedaan over de juistheid waarmee financiële instellingen hun eigen klimaatrisico's inschatten en anticiperen op onzekerheid. Uit de studie van DNB blijkt dat

sommige financiële instellingen klimaatrisico's in hun risicobeheer en bij de selectie van beleggingen en financieringen meewegen. DNB onderzoekt op dit moment hoe klimaatrisico's kunnen worden verankerd in het uitvoerend toezicht.

(39) De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe het kabinet de risico-inschatting van extreme events inschat, waarvan risico-modellen vaak moeite hebben deze adequaat in te schatten. Hoe ziet het kabinet deze risico's zelf, en hoe meent zij zorg te dragen dat deze risico's met kleine kans maar grote impact worden meegenomen door financiële instellingen?

Ik ben het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat in het risicomanagement door financiële instellingen ook aandacht moet worden besteed aan scenario's die zich met een kleine kans voordoen, maar een grote impact hebben. Hier ligt in de eerste plaats een belangrijke verantwoordelijkheid voor financiële instellingen zelf, die, zo blijkt ook uit de DNB-studie, klimaatrisico's steeds vaker als onderdeel van de bredere risicoanalyse zien. Daarnaast wordt ook vanuit de toezichtraamwerken vereist dat instellingen een brede risicoanalyse maken. Solvency II kent bijvoorbeeld een aparte module waarin het catastroferisico in verschillende scenario's wordt doorgerekend.

(40) De leden vragen naar een gedetailleerde kabinetsappreciatie van grafiek 5.6 in het DNB-rapport, waarbij zij menen de percentages op te mogen tellen van zowel de producenten van fossiele brandstoffen als de overige sectoren. Dit zou immers betekenen dat banken voor in totaal 9,7% blootstaan aan grote klimaatrisico's, en pensioenfondsen zelfs voor 12,4%, 86,6 miljard euro, mocht er abrupte transitie nodig zijn. Dit zou immers voor menig bank nagenoeg de volledige kapitaalvereistenbuffer onder CRD4 zijn? De leden zijn dan ook benieuwd of het kabinet van plan is hierop direct preventieve actie te ondernemen. Zou het niet verstandig zijn een extra kapitaalbuffer ter grootte van deze bijna 10% te eisen?

Uit grafiek 5.6 blijkt dat vooral banken en pensioenfondsen een relatief grote blootstelling hebben op CO₂-intensieve bedrijven en -sectoren. Voor banken loopt deze op tot 9,7% van hun totale activa; voor pensioenfondsen zelfs tot 12,4%. Zoals DNB ook concludeert op basis van deze blootstellingen, kunnen de aanpassingsrisico's bij de transitie naar een duurzamere energievoorziening in potentie substantieel zijn. Daarbij zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Voor banken geldt dat zij vrijwel uitsluitend betrokken zijn als kredietverlener van leningen met een laag risicoprofiel. Dit zijn (senior) leningen met een zeer korte looptijd gedekt met onderpand. Daarnaast betekent een afschrijving op investeringen in CO₂-intensieve sectoren niet dat de volledige investering verloren is. Deze categorie bevat een groot aantal verschillende bedrijven aan wie ook in een duurzamere economie behoefte is. Ook in een duurzamere economie zullen immers landbouw en transport een grote rol spelen. De genoemde percentages kunnen daarom ook nadrukkelijk niet (één op één) geïnterpreteerd worden als investeringen die hun waarde volledig verliezen in een duurzamere economie. Een laatste kanttekening betreft de wijze waarop financiële instellingen omgaan met hun investeringen in de transitieperiode. Zij kunnen hun blootstellingen verder afbouwen gedurende de transitie en bij nieuwe investeringen met die transitie rekening houden.

Gegeven deze kanttekeningen zie ik geen reden een extra kapitaalbuffer te eisen van banken en pensioenfondsen. Waar de blootstellingen van financiële instellingen concentratierisico's opleveren, kan DNB deze instellingen een aanwijzing geven de blootstelling te verminderen.

(41) De leden vragen zich af of het kabinet niet een onverstandig groot systeemrisico ziet in het uitstellen van klimaatplannen tot 2019. Immers, hoe later actie ondernomen wordt, hoe minder geleidelijk de transitie, en dus hoe groter het zeepbelrisico. Ook zijn de leden benieuwd of de Minister van Financiën hierin een noodzaak tot interventie ziet voor DNB als toezichthouder.

Zoals DNB in haar studie aangeeft (bijlage bij Kamerstukken 32 013 en 32 813, nr. 129), zijn de kosten bij een geleidelijke transitie beheersbaar. Wanneer later begonnen wordt met een transitie en die transitie in een korte tijd moet plaatsvinden, zijn de aanpassingskosten hoger. DNB bepaalt daarbij niet het energie- of klimaatbeleid, maar neemt die als gegeven. Als DNB ziet dat de risicoanalyse van financiële instellingen onvoldoende rekening houdt met eventuele klimaatrisico's, kan DNB maatregelen nemen. Zie ook het antwoord op vraag 23.

(42) In meer algemene zin zouden de leden nog graag een appreciatie zien van de koolstofbubble-hypothese, waarbij een vorm van een «CO₂-budget» en het daarmee verbonden risico op stranded assets centraal staat.

Zoals in de kabinetsreactie op het rapport is aangegeven (Kamerstukken 32 013 en 32 813, nr. 129), heeft DNB zowel gekeken naar de mogelijkheid dat een koolstofzeepbel zal barsten, als naar de blootstellingen van financiële instellingen aan sectoren die bij het knappen van een dergelijke zeepbel in problemen kunnen komen. Samenvattend kan gesteld worden dat de risico's bij een plotselinge afwaardering in potentie groot zijn, maar dat er op dit moment geen sprake is van een acute bedreiging voor de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel. Om een toekomstige zeepbel te voorkomen is het echter wel van belang dat de transitie naar een CO₂-neutrale economie in mondiaal verband tijdig en geleidelijk plaatsvindt. Dit is conform de inzet van het kabinet.

(43) Zo zijn de leden benieuwd naar bijvoorbeeld de gevolgen voor staatsdeelnemingen zoals EBN en Gasterra. De leden vragen zich af of er een scenario mogelijk en waarschijnlijk is waarbij ook een deel van de gasvoorraad niet meer gewonnen kan worden, dan wel vanwege de vereiste uitstootbeperking, dan wel vanwege een dermate lage gasprijs dat winning niet langer rendabel is.

Het kabinet streeft naar een CO₂-arme energievoorziening die veilig, betrouwbaar en betaalbaar is in 2050. Dit betekent dat de huidige energievoorziening drastisch zal veranderen. Hoe de transitie er uit komt te zien is ook onderwerp van gesprek in de huidige Energiedialoog.

EBN rapporteert haar reserves en resources conform de internationale standaarden. Indien op enig moment de dan ontwikkelde reserves om technische, vergunningstechnische of andere redenen niet langer produceerbaar zouden zijn, dan worden deze reserves teruggeboekt en zouden de aan deze reserves gerelateerde investeringen in infrastructuur (platforms, putten en pijpleidingen) sneller moeten worden afgeschreven. Het jaarlijkse afschrijvingsniveau is namelijk mede afhankelijk van de resterende reserves.

Gegeven de resterende levensduur van de Nederlandse ondergrondse reserves van olie en gas en de ingezette transitie naar een CO₂-arme energievoorziening is het effect van een koolstofzeepbel op de waarde van de reserves naar verwachting niet groot. Om deze reden is er vooralsnog geen aanleiding om reserves af te boeken en worden geen negatieve effecten op de balans van EBN verwacht.

De investeringsprojecten hebben in het algemeen een relatief kort cyclisch karakter, vanwege de veelal relatief korte levensduur van de velden. De genoemde koolstofzeepbel geeft dan ook op zichzelf geen aanleiding om deze projecten niet langer uit te voeren.

(44) De leden van de fractie van GroenLinks menen voorts dat de transitie naar een CO₂-neutrale economie niet alleen financiële risico's kent, maar ook financiële kansen. Zo zou versnelde verduurzaming van de energieproductie door staatsdeelnemingen een groter afzetpotentieel hebben bij een abrupte transitie, waarmee ook inkomsten voor de Staat gegenereerd kunnen worden. De leden zijn dan ook zeer benieuwd of het kabinet hierin ook kansen ziet, en zo ja, welke zij denkt te kunnen materialiseren.

Zoals eerder genoemd in mijn antwoord op vraag 24 biedt de transitie kansen voor behoud en ontwikkeling van het Nederlandse verdienvermogen. De ambitie van het kabinet is dat Nederland de kansen blijft verzilveren door innovatieve oplossingen te ontwikkelen en in de praktijk te brengen. De overheid dient te zorgen voor de juiste randvoorwaarden zodat de markt tijdens de transitie kansen kan benutten. Dat is op dit moment op verschillende manieren te zien, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van windparken op zee.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

(45) De horizon die voor klimaatbeleid gebruikelijk gehanteerd wordt gaat tot 2050, kan de Minister dat bevestigen? Is de Minister bereid alsnog een coherente integrale langetermijnstrategie te presenteren op het gebied van klimaatverandering? Zo nee, waarom niet?

Op 12 december 2015 hebben alle 195 landen die partij zijn bij het VN-Klimaatverdrag in Parijs met consensus ingestemd met een historisch, juridisch bindend klimaatakkoord. Hierbij heeft de EU zich gecommitteerd aan een CO₂-reductiedoelstelling van 80–95% in 2050 (t.o.v. 1990).

Het ambitieniveau is verder aanscherpt ten opzichte van eerdere afspraken: de wereld richt zich met het Parijs-akkoord op het beperken van de mondiaal gemiddelde temperatuurstijging tot ruim beneden de twee graden, met het streven deze tot anderhalve graad te beperken om de risico's en impact van klimaatverandering significant te verminderen. Om deze doelen te bereiken dienen de mondiale emissies zo snel mogelijk omgebogen te worden naar een daling en dient er in de tweede helft van deze eeuw een balans worden bereikt tussen de uitstoot en opname van broeikasgassen.

Uiterlijk in 2020 moeten landen hun definitieve klimaatbijdrage (Nationally Determined Contribution / NDC) indienen. In het besluit bij het Parijs Akkoord wordt het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) verzocht zich te buigen over de effecten van 1,5 graad opwarming en de daaraan gerelateerde mondiale emissiepaden, en hierover in 2018 een rapport uit te brengen. De uitkomst van deze analyse zal dienen als input voor de «faciliterende dialoog» die datzelfde jaar zal plaatsvinden tussen partijen (waaronder de EU) over de klimaatbijdragen, waarmee dit ook een moment is om naar de eigen inzet te kijken. Na de inwerkingtreding van het akkoord vindt vanaf 2023 vervolgens elke vijf jaar een beoordeling plaats van de collectieve voortgang, in opmaat naar nieuw in te dienen klimaatbijdragen startend vanaf 2025.

De afspraak uit het Parijs akkoord om in de tweede helft van deze eeuw te komen tot mondiale klimaat-neutraliteit geeft ook voor Nederland een heldere stip op de horizon. Daarmee is het zaak om helder te krijgen wat

dat betekent voor de inrichting van onze economie en samenleving en het te voeren beleid. Het IBO CO₂ bevat een eerste analyse van elementen die van belang zijn voor een kostenefficiënt lange termijn klimaatbeleid. Mede naar aanleiding hiervan en op basis van de uitkomsten van de «faciliterende dialoog» in 2018 kan voor de lange termijn in kaart worden gebracht wat een nog vast te stellen hogere ambitie in de EU voor 2030, 2040 of 2050 zou betekenen voor Nederland. Ook de Energiedialoog biedt nadere mogelijkheden om van gedachten te wisselen over het pad dat Nederland moet inslaan richting een klimaatneutrale toekomst. Zoals reeds aangegeven zal Nederland ook, net als alle andere EU-lidstaten, uiterlijk eind 2019 een nationaal energie- en klimaatplan voor de periode 2021–2030 opstellen, waarin de bijdrage van nationale beleidsmaatregelen aan het halen van de doelen van de Energie Unie wordt benoemd.

(46) Deelt de Minister de mening dat CO₂-beprijzing niet alleen in internationaal verband noodzakelijk is, maar dat het ook van groot belang is om de eigen belastingen zo in te richten dat de uitstoot van broeikasgassen fiscaal ontmoedigd wordt? Zo nee, waarom niet en op welke wijze is dat in overeenstemming met het ook door het kabinet omarmde principe «de vervuiler betaalt»? Zo ja, is de Minister bereid om daar bij het volgende Belastingplan meer aandacht aan te besteden?

Ik deel het standpunt dat belastingen kunnen bijdragen aan het beprijsen van CO₂-uitstoot. Nederland kent in vergelijking met andere landen reeds een groot aandeel groene belastingen die een bijdrage leveren aan het internaliseren van externe milieukosten. Met de groei van de Opslag duurzame energie neemt dit aandeel de komende jaren naar verwachting nog verder toe. Bij het verhogen of invoeren van groene belastingen gelden voor het kabinet een aantal randvoorwaarden. Er moet allereerst sprake zijn van een robuuste belastingopbrengst. Voorts moet er aandacht zijn voor de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Ook DNB wijst daar op in hun rapport. De maatregelen mogen er niet toe leiden dat werkgelegenheid de grens over verdwijnt terwijl het mondiale klimaat ondertussen niet verbetert. Ten slotte moet een belastingmaatregel ook goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Bij het beoordelen van de CO₂-effecten van milieubelastingmaatregelen is verder de samenloop met het ETS van belang. Het zwaarder belasten van ETS-sectoren leidt wellicht tot een afname van de CO₂-uitstoot in Nederland maar als gevolg van het waterbede effect niet tot een vermindering van de CO₂-uitstoot in Europa. Het kabinet staat open voor ideeën voor verdere fiscale vergroening binnen de genoemde randvoorwaarden. Het Belastingplan 2016 bevatte overigens verschillende voorstellen voor fiscale vergroening (Kamerstuk 34 302, nrs. 2 en 3). Zo is de energiebelasting op aardgas en elektriciteit in de eerste schijf beter in balans gebracht in termen van energie-inhoud en CO₂-uitstoot. Verder is de regeling in de energiebelasting voor lokaal opgewekte duurzame energie verruimd.

(47) Ook de huisbankier van de overheid loopt deze financiële risico's. Op welke manier wil de Minister zijn invloed aanwenden om de koolstofbel in ieder geval niet groter te laten worden? Is hij bereid om zijn huisbankier te vragen de investeringen in fossiele brandstoffen binnen 5 jaar aanzienlijk te verminderen? Zo nee, waarom niet?

Net als andere financiële instellingen loopt de huisbankier van de overheid (ING) uiteraard ook financiële risico's in het geval van een koolstofzeepbel. Mondiale, Europese en nationale klimaatdoelstellingen en klimaatbeleid zijn echter al geruime tijd bekend. Het is de verantwoordelijkheid van financiële instellingen zelf om daar rekening mee te houden en zo nodig goed in te spelen op eventuele risico's. Bij de selectie van de nieuwe huisbankier van het Rijk was duurzaamheid uitdrukkelijk één van

de kwaliteitscriteria.⁹ ING investeert ook in traditionele energievormen. Tegelijkertijd financiert ING meer en meer duurzame energieprojecten. ING heeft verder, in lijn met haar plannen tot verduurzaming van haar energieportefeuille, aangegeven investeringen in kolen te willen reduceren.

⁹ Zie brief: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiele-sector/documenten/kamerstukken/2015/12/21/antwoorden-kamervragen-klimaatbeleid-ing>