

Hoe stevig wordt de fundering voor een duurzamer financieel systeem?

Bas Eickhout

Vrijwel iedereen is bekend met het tweede artikel van het klimaatakkoord van Parijs waarin de wereld zich committeert aan het beperken van de opwarming van de aarde tot 1,5 graad. Minder bekend is dat in datzelfde artikel ook het doel staat om 'geldstromen in lijn te brengen met een traject naar broeikasgasarme en klimaatveerkrachtige ontwikkeling'. Maar behalve klimaat is er een bredere noodzaak om investeringen in de richting van milieuvriendelijke en sociale economische activiteiten te dirigeren. Investeringen van nu bepalen immers hoe de economie er de komende decennia uit moet zien. De EU heeft deze opdracht serieus genomen en heeft sinds het akkoord van Parijs een agenda uitgerold voor de verduurzaming van investeringen.

In 2018 kwam een commissie van experts — de zogenaamde *High Level Expert Group on Sustainable Finance* — met een gezaghebbend rapport waarin de grote lijnen van deze agenda werden neergezet. De belangrijkste aanbevelingen waren om duurzaamheid voortaan te integreren in het bestuur van bedrijven, in de opdracht van grote investeerders en in het financieel toezicht. Ook vroeg deze expertgroep om betere rapportage van duurzaamheidsrisico's en -prestaties en om standaarden en labels voor financiële producten die bedrijven en particulieren beter in staat stellen om duurzaam te investeren.

De expertcommissie zag voor veel van deze elementen van deze beleidsagenda de noodzaak van een gemeenschappelijk begrip over wat we in Europa precies onder duurzaamheid verstaan: een Europese duurzaamheidstaxonomie. Dit classificatiesysteem van economische activiteiten werd daarmee de fundering onder het Europees beleid voor verduurzaming van investeringen. In 2018 presenteerde de Europese Commissie het wetsvoorstel voor deze duurzame taxonomie. Inmiddels is er al flink verder gebouwd aan de Europese beleidsagenda voor *sustainable finance*, maar is de fundering nog altijd niet helemaal klaar en dreigen er zelfs scheuren in de fundering te komen.

Hoe werd een zeer technisch classificatiesysteem voor duurzame economische activiteiten tot een hoog politiek vraagstuk? Een van de redenen is dat de taxonomie, als fundering, toepassingen kan hebben die nog niet precies te overzien zijn. Het verschaft in eerste instantie inzicht in de mate waarin investeringen en financiële producten duurzaam zijn. Maar een classificatie van duurzame economische activiteiten kan ook gebruikt worden voor overheidssubsidies of andere toekomstige (Europese) regelgeving. Dit maakte dat zowel private bedrijven als overheden op hun hoede waren. Het werd een soort proxydebat over alle facetten van het klimaatbeleid omdat er standaarden gezet worden voor energie, transport, industrie en landgebruik.

Een classificatie van duurzame economische activiteiten kan ook gebruikt worden voor overheidssubsidies of andere toekomstige (Europese) regelgeving.

Tot op het niveau van regeringsleiders werd er met de Europese Commissie over gesproken en onderhandeld.

De weg naar een volledige Europese lijst met definities van duurzame economische activiteiten is lang en heeft nog altijd niet de finish gehaald. Ten eerste moest er overeenstemming komen over de structuur van de taxonomie. Het Europees Parlement en de nationale regeringen kwamen op voorstel van de Europese Commissie overeen dat een economische activiteit als duurzaam wordt bestempeld als deze substantieel bijdraagt aan één van de zes milieudoelstellingen en geen grote schade berokkent aan elk van de andere vijf doelstellingen. Daarnaast moet de activiteit ook mensenrechten respecteren en aan minimale sociale standaarden voldoen.

De politieke strijd ging vooral over de vraag: wat doen we met zogenaamde transitie-investeringen die de economie een beetje duurzamer maken ten opzichte van de fossiele status-quo, maar nog altijd onvoldoende duurzaam zijn op langere termijn? Mijn voorstel om in ieder geval af te spreken investeringen in fossiele energie (kolen, gas en olie) onder geen beding als duurzaam aan te merken, werd afgezwakt: de conservatieve en liberale fracties wilden alleen kolen expliciet uitsluiten van de taxonomie. Wel werden er strenge eisen geformuleerd dat ook transitie-investeringen (denk aan

gas in plaats van kolen) niet mogen leiden tot een lock-in van CO₂-intensieve technieken. Dat betekent dat deze tijdelijke investeringen er niet toe mogen leiden dat niet volledig duurzame technieken blijven voortbestaan ten koste van duurzame technieken die nog in ontwikkeling zijn.

De conservatieve en liberale fracties wilden alleen kolen expliciet uitsluiten van de taxonomie.

Maar om precies te bepalen of een economische activiteit wel of niet substantieel bijdraagt aan een van de milieudoelen en geen schade berokkent, zijn duidelijke kwantitatieve en kwalitatieve criteria nodig. Hoeveel gram CO₂ mag er vrijkomen bij de productie van waterstof? Aan welke eisen moet de isolatie in de renovatie van bestaande gebouwen voldoen? Hoeveel procent van het afval dat gepaard gaat met de constructie van spoorlijnen moet gerecycleerd worden? Besloten werd dat deze criteria niet in de wet zelf terecht kwamen, maar in een zogenaamde 'gedelegeerde handeling': een technische uitwerking van de wet waar het Europees Parlement en nationale regeringen vervolgens alleen nog ja of nee kunnen zeggen. Daarmee kwam op de schouders van de Europese Commissie de grote verantwoordelijkheid te liggen om te bepalen welke activiteiten wel en niet in de taxonomie opgenomen worden.

Inmiddels heeft de Europese Commissie, na jarenlang voorwerk door een expertgroep, criteria gepresenteerd voor de eerste twee milieudoelen: klimaatmitigatie en klimaatadaptatie met daarin ruim 500 pagina's met criteria voor allerlei economische sectoren. Volgend jaar volgen de criteria voor de vier overige milieudoelen: bescherming van water, circulaire economie, het tegengaan van vervuiling en bescherming en herstel van biodiversiteit en ecosystemen.

Hoewel de wet duidelijk de opdracht geeft om de criteria te baseren op wetenschappelijk bewijs op basis van een speciaal opgericht platform voor *sustainable finance*, is

de totstandkoming van de criteria tot een moeizaam politiek compromis verworden. Door de binaire opzet van de taxonomie — een activiteit is duurzaam of niet — waren veel bedrijven bang dat al hun economische activiteiten in gevaar zouden komen als die niet als duurzaam werden bestempeld. Bedrijven en regeringen die hun bestaande nationale industrieën verdedigden, bestookten de Europese Commissie met wensen om de criteria op te rekken. Finland en Zweden pleitten ervoor dat hun houtindustrie een duurzaam stempel kreeg, Frankrijk wilde kernenergie in de taxonomie en verschillende Oost-Europese lidstaten pleitten ervoor gas als alternatief voor kolen voorlopig als duurzaam aan te merken.

Deze strijd is nog altijd niet voorbij. De Europese Commissie presenteerde in april van dit jaar de taxonomiecriteria. De Commissie kwam deels aan de lobbywensen van Zweden en Finland tegemoet om niet-duurzame vormen van bio-energie als duurzaam te bestempelen. Maar ondanks immense politieke druk, vanuit met name Oost-Europese landen om investeringen in gascentrales en -infrastructuur als duurzaam aan te merken, besloot de Commissie dit niet op te nemen. Ook kernenergie en de hele landbouwsector werden niet in de taxonomie-criteria opgenomen omdat ze te controversieel bleken. Maar ten tijde van publicatie maakte de Commissie meteen duidelijk dat het binnen enkele maanden opnieuw naar deze controversiële economische activiteiten zou kijken en ze binnen enkele maanden alsnog onder de taxonomie zou brengen. Nog steeds dreigt in de komende tijd de geloofwaardigheid van een zuivere lijst met duurzame investeringen zware klappen op te lopen. Het Europees Parlement moet dit tegenhouden als de Europese Commissie dit daadwerkelijk doorzet.

Er bestaat een mogelijke uitweg uit de constante druk vanuit bedrijven en nationale regeringen om de taxonomiecriteria af te zwakken. Al bij de presentatie van het voorstel in 2018 was mijn voorstel als hoofdonderhandelaar van de taxonomiewet voor het Europees Parlement om niet alleen duurzame activiteiten te definiëren, maar juist ook de economische activiteiten die het meest milieuschade aanrichten (zoals bijvoorbeeld de ontginning van nieuwe fossiele brandstoffen, uitbreiding van luchthavens, intensieve dierhouderij), én activiteiten die relatief weinig klimaatimpact hebben noch positief noch negatief. Hiermee zou de lijst van duurzame economische activiteiten zo 'schoon' mogelijk kunnen blijven zonder dat industrieën die niet aan ambitieuze duurzaamheidscriteria voldoen, meteen in paniek raken. Bovendien maakt een dergelijke categorisering van meest vervuילend naar meest milieuvriendelijk duidelijk welke activiteiten zo snel mogelijk moeten verdwijnen of hervormen. Europese en nationale overheden kunnen hun beleid hierop baseren en ook financiële toezichthouders kunnen dit systeem gebruiken om beter zicht te krijgen op de meest riskante investeringen. Helaas was er in 2018 geen politieke meerderheid voor mijn idee, maar inmiddels treft de Commissie toch de voorbereidingen voor de uitbreiding van de taxonomie naar een completer classificatiesysteem.

De lobby van economische belangen die de transitie vertragen zal hoe dan ook voortduren, maar door de ogen te houden op wat de wetenschap ons aanbeveelt en een rechte rug van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de nationale regeringen kan de taxonomie een stevig fundament vormen om investeringen zo snel mogelijk in een duurzame richting te sturen.

Bio

Bas Eickhout Bas is sinds 2009 Europarlementariër voor GroenLinks en sinds 2013 fractievoorzitter.