

Fiche 7: Wijziging van Verordening (EU) 2016/1011 in verband met low-carbon benchmarks en positive carbon impact benchmarks

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/1011 on low-carbon benchmarks and positive carbon impact benchmarks

b) Datum ontvangst Commissiedocument

24 mei 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM(2018)355/978587 en COM(2018)355/978588

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:0355:FIN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

ST 9348 2018 ADD 2

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0264>

f) Behandelingstraject Raad

Raad economische en financiële zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Art. 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Onderliggend voorstel maakt onderdeel uit van een breder pakket aan initiatieven van de Europese Commissie ten aanzien van duurzame ontwikkeling. De initiatieven beogen bij te dragen aan de wereldwijde inspanningen richting een duurzamere economie. Een voorbeeld hiervan is het Klimaatakkoord van Parijs. Eén van de doelstellingen van dit akkoord is om harder op te treden

tegen klimaatsveranderingen, onder meer door investeringen in bedrijven met een lage CO₂-uitstoot te bevorderen.

Een toenemend aantal investeerders streeft tegenwoordig low-carbon investeringsstrategieën na en gebruiken low-carbon benchmarks om de prestaties van hun investeringsportefeuilles te meten. Daarbij wordt momenteel een groot scala aan low-carbon benchmarks aangeboden die worden gebruikt als benchmark voor investeringsportefeuilles en producten die grensoverschrijdend worden verkocht. De benchmarks die worden aangeboden hanteren daarbij verschillende doelstellingen hetgeen leidt tot een gefragmenteerde interne markt, terwijl de kwaliteit en integriteit van deze low-carbon indices een belangrijke invloed heeft op het effectief functioneren van de Europese interne markt. Onderliggend voorstel tot wijziging van de verordening financiële benchmarks beoogt met een uniforme set regels voor benchmarks in de Europese Unie deze fragmentatie tegen te gaan en bij te dragen aan de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs.¹

Het voorstel introduceert twee nieuwe typen benchmarks: 'low-carbon benchmarks' en 'positive carbon impact benchmarks'. Onder de eerste wordt verstaan een benchmark waarbij de onderliggende activa bijdragen aan een lagere CO₂-uitstoot in vergelijking met de activa die ten grondslag liggen aan de vergelijkbare "normale" benchmark. De onderliggende activa vertegenwoordigen echter niet een absolute besparing in CO₂-uitstoot; er is alleen een lagere uitstoot ten opzichte van de vergelijkbare "normale" benchmark. Het voorstel onderscheidt daarom ook de positive carbon impact benchmark. Hierbij vertegenwoordigen de onderliggende activa een absolute besparing in CO₂-uitstoot in de zin dat de onderliggende activa alleen bestanddelen bevatten waarvan de emissiereducties groter zijn dan de CO₂-emissies. In het kader van vornoemde benchmarks voegt het voorstel een nieuwe bijlage toe aan de verordening financiële benchmarks. Deze bijlage bepaalt dat beheerders van low-carbon en positive carbon impact benchmarks de methodologie die zij voor hun berekening hanteren, vastleggen en openbaar maken. Bovendien bepaalt de bijlage welke informatie de beschrijving van de methodologie in ieder geval moet bevatten. Er dient bijvoorbeeld te worden toegelicht hoe de onderliggende activa zijn geselecteerd en gewogen en welke activa zijn uitgesloten en om welke reden. Ook dient de beheerder toe te lichten hoe de low-carbon benchmark verschilt van de onderliggende standaardindex en hoeveel de positive carbon impact van de onderliggende activa van de benchmark bedraagt. De Europese Commissie is verder voornemens om via gedelegeerde handelingen minimumvereisten vast te stellen ten behoeve van 'low-carbon benchmarks' en 'positive carbon impact benchmarks' wat betreft de criteria die in ogenschouw moeten worden genomen bij de keuze en weging van de onderliggende activa en de methode die moet worden gebruikt om CO₂-uitstoot en -besparingen te berekenen.

¹ Verordening (EU) 2016/1011 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende indices die worden gebruikt als benchmarks voor financiële instrumenten en financiële overeenkomsten of om de prestatie van beleggingsfondsen te meten en tot wijziging van Richtlijnen 2008/48/EG en 2014/17/EU en Verordening (EU) nr. 596/2014 (PbEU 2016, L 171).

Daarnaast is in het voorstel opgenomen dat beheerders van benchmarks voor benchmarks die rekening houden met zogenoemde ESG-factoren (*Environmental, Social and Governance factors*) in de beschrijving van de methodologie en in de benchmarkverklaring toelichten hoe rekening gehouden wordt met de ESG-factoren. De informatie die op dit moment hierover wordt verstrekt, is niet uniform, waardoor het voor investeerders lastig is om een goed geïnformeerde investeringsbeslissing te maken.

b) Impact assessment Commissie

De Europese Commissie heeft een viertal beleidsopties overwogen. Onder optie 1, het basisscenario wat uitgaat van een ongewijzigd beleid, zal marktfragmentatie op termijn naar alle waarschijnlijkheid alleen maar toenemen. Daarbij geldt dat voor investeerders die duurzaam willen investeren de zoekkosten voor duurzame investeringen hoog blijven. Dit omdat er geen eenduidige instrumenten zijn om de prestaties van low-carbon fondsen en portefeuilles te beoordelen. Bij het ontbreken van harmonisatie blijft de vergelijkbaarheid en relevantie van low-carbon indices problematisch. Bovendien worden bedrijven niet gestimuleerd om hun bedrijfsstrategieën af te stemmen op klimaatdoelen.

Onder optie 2 worden de transparantie van de methodologie voor decarbonised of low-carbon indices verbeterd en worden minimumstandaarden voor dit type benchmarks geïntroduceerd. Investeerders worden onder deze optie voorzien van informatie over het gebruik van klimaatgerelateerde variabelen. Benchmarkbeheerders hebben hierdoor relatief lage kosten, omdat zij alleen aan de minimumstandaarden hoeven te voldoen. Deze optie ziet echter alleen op low-carbon indices – en bijv. niet op positive carbon impact indices – waardoor de bijdrage aan de klimaatdoelen beperkt zal blijven.

Optie 3 introduceert geharmoniseerde EU-regels voor positive carbon impact indices met een gedetailleerd rulebook. Dit type indices dragen bij aan de klimaatdoelstellingen en door hierin te investeren kunnen investeerders tegemoetkomen aan de investeringsstrategie van hun klanten. Het gebruik van deze methodologie zal tot hogere investeringen in klimaatbewuste bedrijven bijdragen waarbij – in tegenstelling tot optie 2 – significant wordt bijgedragen aan de klimaatdoelstellingen. Het nadeel van deze optie is dat positive carbon impact indices in een beperkt aantal sectoren worden gebruikt, waardoor ze niet geschikt zijn om een gediversifieerde beleggingsportefeuille mee op te bouwen.

Optie 4 is tweedelig en introduceert onder variant a) geharmoniseerde *minimum*vereisten voor de methodologie voor low-carbon en positive carbon impact indices of onder variant b) geharmoniseerde *maximum*vereisten voor de methodologie van low-carbon en positive carbon impact indices. Deze optie is van toepassing op een breder aantal indices dan de opties 2 en 3.

Onder optie 4a (het huidige voorstel) worden standaarden bepaald voor de criteria en methoden die gebruikt worden voor het selecteren en wegen van de onderliggende activa van de benchmark en voor de berekening van de carbon voetafdruk en besparingen die samenhangen met de onderliggende activa. Hierbij wordt gebruik gemaakt van reeds door de Europese Commissie goedgekeurde bestaande Europese methodologieën. Standaardisatie zorgt ervoor dat indices makkelijker met elkaar kunnen worden vergeleken wat bijdraagt aan de transparantie van en

hogere investeringen in dit type indices. Tegelijkertijd biedt deze optie benchmark beheerders een zekere flexibiliteit in het ontwikkelen van hun methodologie en blijven de kosten voor het in lijn brengen van hun methodologie met de EU standaarden beperkt. Bovendien biedt deze optie de markt de ruimte om innovatieve strategieën te ontwikkelen om milieuproblemen aan te pakken. Optie 4b betreft maximale harmonisatie waarbij de twee nieuwe typen benchmarks aan de hand van een uitgebreide set regels volledige harmonisatie genieten. Hierdoor is de methodologie van de benchmarks goed te vergelijken. Het nadeel van optie b is dat benchmark beheerders bij de ontwikkeling van hun methodologie weinig flexibiliteit wordt geboden en dat de kosten voor compliance van de regelgeving hoog zullen zijn.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is van mening dat de financiële sector een belangrijke rol heeft in het faciliteren van de transitie die nodig is om de internationale klimaatdoelen te realiseren, zoals afgesproken in de overeenkomst van Parijs, en de economie verder te verduurzamen. Deze transitie vergt op grote schaal investeringen, die grotendeels privaat gefinancierd dienen te worden. Klimaatverandering en verduurzaming vragen bovendien om grensoverschrijdende oplossingen en samenwerking tussen EU lidstaten.

In Nederland werken overheid en financiële sector reeds nauw samen om de energietransitie te faciliteren. Zo is er binnen het klimaatakkoord een taakgroep financiering, waarin pensioenfondsen, verzekeraars, investeerders, banken, en andere partijen gezamenlijk voorstellen ontwikkelen om knelpunten in de markt voor duurzame financiering op te lossen. Ook financiële instellingen zelf zijn druk doende in het nader identificeren van de klimaateffecten van investeringen via het Platform Carbon Accounting Financials. Het kabinet moedigt deze initiatieven van harte aan.

De voorstellen die de ontwikkeling van duurzame benchmarks moeten bevorderen passen derhalve in het bestaande Nederlandse beleid op het gebied van duurzame financiering.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt de voorgestelde maatregelen die voor meer transparantie over de methodologieën van duurzame benchmarks moeten zorgen. Investeerders zullen hierdoor beter in staat zijn om de prestaties van fondsen op het gebied van duurzaamheid te kunnen beoordelen, hetgeen bijgevolg ertoe kan leiden dat er meer geïnvesteerd wordt in fondsen die goed presteren op het gebied van duurzaamheid.

Nederland steunt de doelstelling wat betreft het stimuleren van de kwaliteit de 'low-carbon benchmarks' en de 'positive carbon impact benchmarks'. Duidelijkere regels rondom deze benchmarks kan een stimulans zijn voor de kwaliteit en daarmee de bereidheid van investeerders om deze benchmarks te gebruiken, hetgeen een positieve bijdrage kan leveren aan het beperken van schadelijke uitstoot. Nederland kan dan ook zonder meer instemmen met het verbeteren van de transparantie rond deze benchmarks. Naast het verbeteren van de transparantie rondom deze benchmarks is de Europese Commissie echter ook voornemens om via gedelegeerde handelingen

minimumeisen te introduceren wat betreft de wijze waarop de carbon benchmarks berekend moeten worden. Met andere woorden: de Europese Commissie wil hiermee een bepaalde methodologie opleggen aan de markt. Nederland beschouwt benchmarks echter als marktgedreven instrumenten: benchmarks komen tot stand vanwege een behoefte in de markt. Wat Nederland betreft is daarom terughoudendheid geboden bij het als overheid creëren van benchmarks. Gezien de achterliggende doelstelling, namelijk het stimuleren van een meer duurzame economie en het gegeven dat de markt voor duurzaamheidsbenchmarks momenteel erg gefragmenteerd is, kan de voorgestelde werkwijze van de Europese echter gerechtvaardigd zijn. Dat zal sterk afhangen van de precieze inhoud van de gedelegeerde handelingen en die is op dit moment nog niet bekend. Nederland zal daarom vragen om meer duidelijkheid wat betreft de boogde inhoud van de gedelegeerde verordening.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het kabinet verwacht dat andere lidstaten net als Nederland overwegend positief zullen zijn over het doel dat de Commissie met dit voorstel tracht te bereiken, namelijk het bevorderen van marktwerking op het gebied van duurzame financiering door de regels omtrent low-carbon en positive carbon impact benchmarks te harmoniseren. De EU lidstaten hebben zich gecommitteerd aan de Overeenkomst van Parijs en de Duurzame Ontwikkelingsdoelen en onderschrijven de noodzaak om private investeringen te mobiliseren voor het bereiken van de klimaat- en ontwikkelingsdoelstellingen. Doordat er nog geen bespreking in de Raad heeft plaatsgevonden, is niet bekend of de lidstaten de wijze waarop de Europese Commissie de classificatie wil vormgeven volledig steunen, net als het voorstel om de nadere technische uitwerking te delegeren.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie voert als basis voor de verordening artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) aan. Dit artikel maakt maatregelen mogelijk ter bevordering van de interne markt. Het betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (zie art. 4, lid 2, onder a, VWEU). Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van deze rechtsgrondslag, daar het huidige voorstel beoogt de interne markt voor low-carbon en positive carbon impact benchmarks te verbeteren.

b) Subsidiariteit

De subsidiariteit van de verordening wordt als positief beoordeeld. Het vrije verkeer van kapitaal is een van de fundamentele principes van de Europese unie. De EU heeft daarnaast een gezamenlijke klimaatambitie voor het realiseren van de klimaatdoelstellingen zoals afgesproken in de Overeenkomst van Parijs. Aangezien een van deze doelen betrekking heeft op het in lijn brengen van financieringsstromen, zal ook van de EU acties verwacht worden die aan deze doelstelling bijdragen. Gegeven het grensoverschrijdende karakter van financiële markten en de positieve bijdrage die het voorstel voor low-carbon en positive carbon impact benchmarks kan leveren aan het functioneren van de interne markt door meer harmonisatie van dit type benchmarks, is het kabinet positief over de subsidiariteit van het voorstel.

c) Proportionaliteit

Het kabinet is overwegend positief over de proportionaliteit van het voorstel, aangezien een verordening zal bijdragen aan meer zekerheid voor investeerders die gebruik (zullen) maken van low-carbon en positive carbon impact benchmarks. Daarbij geldt dat de kosten hiervan voor financiële marktpartijen beperkt zijn omdat de nieuwe taken geïntegreerd kunnen worden in al bestaande processen. Kanttekeningen plaatst het kabinet bij het voorstel om de uitwerking van technische beoordelingscriteria te delegeren aan de Europese Commissie. Hoewel de EU gezamenlijke doelstellingen heeft op het gebied van klimaat en duurzaamheid, is het voor de EU lidstaten voor hun beleid van belang dat er voldoende flexibiliteit is om via de markt activiteiten duurzaam te financieren die nationaal een transitie teweeg kunnen brengen. De impact van activiteiten kan immers per lidstaat verschillen. De technische beoordelingscriteria, die in een later stadium zullen worden uitgewerkt, zullen deze impact meten. Betrokkenheid van lidstaten bij deze uitwerking is daarom van belang. Nederland zal hier in de behandeling van het voorstel in de Raad op inzetten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens het impact assessment zijn er geen consequenties voor de EU-begroting. Voor zover deze er wel blijken te zijn, is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor nationale overheden. Mochten er uiteindelijk toch budgettaire gevolgen zijn, dan worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de rijksoverheid of decentrale overheden.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel leidt tot nalevingskosten voor beheerders van financiële benchmarks. De kosten hiervan zullen echter beperkt zijn, omdat de nieuwe taken geïntegreerd kunnen worden in al bestaande processen. Wel moeten beheerders de ESG factoren integreren in hun informatieverstrekking. Dit leidt tot een beperkte stijging van kosten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Door het harmoniseren van de regels voor low-carbon en positive carbon impact benchmarks wordt het makkelijker om dit type benchmarks met elkaar te vergelijken wat bijdraagt aan de transparantie van en hogere investeringen in dit type benchmarks. Dit heeft naar verwachting een positieve invloed op de concurrentiekracht van de Europese Unie als geheel.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft de vorm van een Europese verordening. De verordening is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten. Het toezicht op de naleving van de verordening wordt echter middels het Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten geoperationaliseerd. De verordening zal derhalve maar zeer beperkt leiden tot wijzigingen van het nationale wettelijk kader.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Europese Commissie is voornemens om de verordening financiële benchmarks via gedelegeerde handelingen (via opname van art. 13, lid 2bis, art. 19bis lid 2, en art. 27, lid 2ter) minimumeisen te introduceren wat betreft de wijze waarop de carbon benchmarks vastgesteld moeten worden. Nederland kan zich voorstellen dat, gezien de technische aard van dergelijke minimumeisen, deze bij uitvoeringsverordening worden vastgesteld. De bevoegdheid tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen is echter zeer ruim opgesteld. Zoals hierboven is gemeld onder het gedeelte over de Nederlandse standpuntbepaling, is volgens Nederland terughoudendheid geboden bij het als overheid creëren van benchmarks en zal daarom kijken naar mogelijkheden om de delegatiebepaling beter in te kaderen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening zal inwerkingtreden op de dag na publicatie in het Publicatieblad van de EU en zal vanaf dat moment ook van toepassing zijn. Daar ter uitvoering van de verordening in Nederland enige wijziging van het wettelijk kader nodig is, zal Nederland aandringen op een termijn van zes maanden tussen inwerkingtreding en toepassing.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het kabinet acht het wenselijk dat de verordening wordt geëvalueerd. De benchmarkverordening bevat een dergelijke bepaling in artikel 54.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er worden geen problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorzien. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is belast met het toezicht op Nederlandse beheerders van benchmarks. De handhaving van de voorgestelde maatregelen ligt bij de AFM.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden