



Brussel, 24.5.2018
COM(2018) 355 final

2018/0180 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Verordening (EU) 2016/1011 inzake koolstofarme benchmarks en
benchmarks met een positieve koolstofbalans**

(Voor de EER relevante tekst)

{SEC(2018) 257 final} - {SWD(2018) 264 final} - {SWD(2018) 265 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Dit voorstel is een onderdeel van een breder initiatief van de Commissie inzake duurzame ontwikkeling. Het legt de basis voor een EU-raamwerk dat ecologische, sociale en governanceoverwegingen (ESG) centraal stelt in het financiële bestel, om de omvorming van de Europese economie naar een groener, veerkrachtiger en meer circulair systeem te ondersteunen. Bij het nemen van beleggingsbeslissingen dienen ESG-factoren in overweging te worden genomen om beleggingen duurzamer te maken, wanneer rekening wordt gehouden met emissies van gasen, uitputting van hulpbronnen of arbeidsomstandigheden. Dit voorstel, en de andere wetgevingshandelingen die daarmee samen worden voorgesteld, beogen ESG-overwegingen op coherente wijze in het beleggings- en adviesproces te integreren over de verschillende sectoren. Een en ander moet ervoor zorgen dat alle financiëlemarktdeelnemers (icbe-beheermaatschappijen, abi-beheerders, verzekeringsondernemingen, IBPV's, EuVECA-beheerders en EuSEF-beheerders), verzekeringsdistributeurs of beleggingsadviseurs, die van hun cliënten of begunstigen een mandaat krijgen om in hun naam beleggingsbeslissingen te nemen, ESG-overwegingen in hun interne processen opnemen en hun cliënten daarover informeren. Voorts introduceren de voorstellen, om beleggers te helpen de koolstofvoetafdruk van hun beleggingen te vergelijken, nieuwe categorieën benchmarks wat lage koolstofuitstoot ("low carbon" of koolstofarm) en een positieve koolstofbalans ("positive carbon impact") betreft. Die voorstellen, die elkaar onderling versterken, dienen beleggingen in duurzame projecten en activa in de EU te bevorderen.

Het pakket van de Commissie sluit aan bij wereldwijde inspanningen met het oog op een duurzamere economie. Regeringen over de hele wereld hebben gekozen voor een duurzamer pad voor onze planeet en onze economie door de **overeenkomst van Parijs van 2016 inzake klimaatverandering** en de **Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties (VN)** aan te nemen.

De EU streeft naar een vorm van ontwikkeling die voldoet aan de huidige behoeften zonder de mogelijkheden van de toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen. Duurzame ontwikkeling is sinds lang een kernthema van het Europese project. In de EU-Verdragen wordt de maatschappelijke en milieudimensie hiervan erkend en deze moeten als één geheel worden aangepakt.

In de mededeling van de Commissie van 2016 over de volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst worden de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (Sustainable Development Goals - SDG's)¹ van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de VN gekoppeld aan het Europese beleidsraamwerk, zodat die doelstellingen van bij de aanvang geïntegreerd worden in alle EU-acties en beleidsinitiatieven, zowel binnen de EU als mondiaal. De EU spant zich ook ten volle in om de EU-2030 klimaat- en energiedoelstellingen te bereiken en duurzame ontwikkeling een plaats te geven in EU-beleidslijnen, zoals Jean-Claude Juncker heeft aangekondigd in de **politieke beleidslijnen voor de Europese Commissie van 2014**². Daarom zijn veel van de beleidsprioriteiten van de

¹ De 17 SDG's zijn kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor de komende vijftien jaar om ons voor te bereiden op de toekomst en te werken aan menselijke waardigheid, stabiliteit, een gezonde planeet, eerlijke en veerkrachtige samenlevingen en welvarende economieën.

² Een nieuwe start voor Europa: mijn agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering. Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie, Straatsburg, 15 juli 2014. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_nl.pdf.

Commissie voor 2014-2020 meegenomen in de EU-klimaatdoelstellingen en wordt hiermee de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling van de VN uitgevoerd. Het gaat om het **investeringsplan voor Europa**³, het **pakket circulaire economie**⁴, het **pakket energie-unie**⁵, de **actualisering van de strategie voor de bio-economie van de EU**⁶, de **kapitaalmarktenunie**⁷ en de **EU-begroting 2014-2020**, met inbegrip van het **Cohesiefonds** en onderzoeksprojecten. Daarnaast heeft de Commissie een multistakeholderplatform opgezet voor follow-up en uitwisseling van goede praktijken voor de uitvoering van de SDG's.

Om de EU-duurzaamheidsdoelstellingen te verwezenlijken, zijn aanzienlijke investeringen vereist. Alleen al in de sectoren klimaat en energie moet volgens ramingen jaarlijks 180 miljard EUR extra worden geïnvesteerd om tegen 2030 de klimaat- en energiedoelstellingen te halen⁸. Een substantieel deel van die financiële stromen zal van de particuliere sector moeten komen. Om deze investeringskloof te dichten, zullen particuliere kapitaalstromen sterk moeten worden omgebogen naar duurzamere beleggingen en zal een grondige heroverweging van het Europese financiële raamwerk noodzakelijk zijn.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie in december 2016 een **deskundigengroep op hoog niveau** opgericht met het oog op de ontwikkeling van een EU-strategie voor duurzame financiering. Deze groep heeft op 31 januari 2018 zijn eindverslag⁹ gepubliceerd. Dat verslag bevatte een alomvattende visie over duurzame financiering voor Europa en noemde twee dwingende eisen voor het Europese financiële systeem. In de eerste plaats moet de bijdrage van de financiële sector aan duurzame en inclusieve groei worden verhoogd. In de tweede plaats moet de financiële stabiliteit worden versterkt door ESG-factoren mee te nemen in de besluitvorming over investeringen. De deskundigengroep heeft acht essentiële aanbevelingen gedaan die volgens hem de cruciale bouwstenen voor een duurzaam Europees financieel systeem vormen. Volgens een van de aanbevelingen van de groep moet aanbieders van indices worden gevraagd nadere gegevens bekend te maken over de blootstelling van de index aan duurzaamheidsparameters op basis van de in de index opgenomen effecten en de weging daarvan. Tegelijkertijd moet ESMA in haar richtsnoeren over de “benchmarkverklaring” verwijzingen naar duurzaamheidsoverwegingen opnemen waarin duidelijk moet worden vermeld hoe duurzaamheidsoverwegingen (ESG), onder meer over de transitie naar een koolstofarme economie, worden meegenomen in de benchmarkmethodologie.

Volgens de deskundigengroep hebben indices en benchmarks een weliswaar indirecte maar belangrijke impact op beleggingen. Veel beleggers zijn afhankelijk van benchmarks met name

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank: Een investeringsplan voor Europa (COM(2014)0903 final).

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over: Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie, COM(2015) 614 final.

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Investeringsbank: "Een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering" (COM(2015) 80).

⁶ Ares(2018)975361.

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over: Actieplan voor de opbouw van een kapitaalmarktenunie (COM(2015) 468 final).

⁸ De raming is de jaarlijkse gemiddelde investeringskloof voor de periode 2021-2030, gebaseerd op ramingen volgens het Primes-model die de Commissie in de effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn inzake energie-efficiëntie (2016) gebruikt, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1483696687107&uri=CELEX:52016SC0405>.

⁹ Definitief verslag 2018 van de deskundigengroep op hoog niveau over de financiering van een duurzame Europese economie.

voor kapitaaltoewijzing in de portefeuille en voor de meting van prestaties van financiële producten. Hoewel indexaanbieders een breed gamma indices hebben ontwikkeld om rekening te houden met overwegingen inzake duurzaamheid en klimaat, blijft het gewicht daarvan in de totale portefeuilleteoewijzingen beperkt.

Als follow-up voor de werkzaamheden van de deskundigengroep op hoog niveau en om bij te dragen tot een ruimer streven naar verbindingen tussen de financiële sector en de behoeften van de planeet en de samenleving, heeft de Commissie op 8 maart 2018 het **actieplan voor financiering van duurzame groei**¹⁰ gepubliceerd. In dit actieplan heeft de Commissie toekomstige maatregelen tot versterking van de transparantie inzake ESG van benchmarkmethodologieën aangekondigd alsmede een initiatief om normen te stellen voor de methodologie van low-carbonbenchmarks in de Unie.

Met gemeenschappelijke normen voor low-carbonbenchmarks kan worden opgetreden tegen het gevaar voor “greenwashing”, waarbij alle low-carbonindices qua relevantie voor het milieu op gelijke wijze worden aangeprezen ook al hebben zij uiteenlopende kenmerken. Daarnaast is het voor marktspelers moeilijk indices te vergelijken om de passende benchmarkts voor hun beleggingsstrategie te kiezen doordat er verschillende niveaus in ESG-transparantie bestaan.

Om de gesignaleerde problemen aan te pakken wordt hier een wijziging van de benchmarkverordening voorgesteld. Er worden twee categorieën benchmarks ingevoerd: (i) koolstofarme benchmarks (“low-carbon benchmarks”), en (ii) benchmarks met een positieve koolstofbalans (“positive carbon impact benchmarks”).

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het voorstel voorziet in een wijziging van de benchmarkverordening door middel van regels voor het invoeren en het beheren van koolstofarme benchmarks (“low carbon”) en benchmarks met een positieve koolstofbalans (“positive carbon impact”). Het stemt overeen met de doelstelling van de benchmarkverordening, namelijk dat benchmarks een accurate en betrouwbare weergave van de economische realiteit moeten vormen, gemakkelijk te begrijpen zijn voor alle belanghebbenden en dus een hoog niveau van consumenten- en beleggersbescherming bewerkstelligen. Voorts wordt een aantal vereisten ingevoerd om de methodologie van de nieuwe categorieën benchmarks transparant te maken, zodat zij beter vergelijkbaar worden en een betere besluitvorming door portefeuillebeheerders mogelijk maken.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel vormt een aanvulling op het bestaande milieu- en klimaatbeleid van de EU door de ESG-transparantie van benchmarkmethodologieën te verbeteren en geharmoniseerde regels in te voeren voor low-carbonbenchmarks, die ertoe moeten leiden dat beleggingen op een efficiëntere wijze naar duurzame activa worden gekanaliseerd.

Dit voorstel maakt deel uit van een pakket maatregelen inzake duurzame financiering, hetgeen een prioritaire actie is in het kader van het project van de kapitaalmarktenunie. Het bevat maatregelen om het transformerende vermogen van financiële technologie aan te wenden en particulier kapitaal te leiden naar duurzame investeringen. Het draagt bij tot de ontwikkeling

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over: Actieplan: duurzame groei financieren (COM(2018)097 final).

van meer geïntegreerde kapitaalmarkten doordat het voor beleggers gemakkelijker wordt om van de eengemaakte markt te profiteren terwijl zij met kennis van zaken beslissingen nemen.

Dit voorstel maakt eveneens deel uit van een meer omvattende EU-strategie om de Europese agenda voor klimaat en duurzame ontwikkeling te verwezenlijken en levert een bijdrage tot de energie- en klimaatdoelstellingen van de Unie voor 2014-2020, zoals het beleid inzake schone lucht, het pakket circulaire economie, de strategie van de energie-unie, waaronder het pakket schone energie voor alle Europeanen en de EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering.

Het voorstel spoort met de evaluatie van het Europees Systeem voor financieel toezicht¹¹ volgens welke de Europese Bankautoriteit,¹² de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen¹³ en de Europese Autoriteit voor effecten en markten¹⁴ bij de uitoefening van hun taken rekening moeten houden met risico's inzake milieu-, sociale en governancefactoren, zodat de activiteiten op de financiële markten beter aansluiten op duurzame doelstellingen. Het is ten slotte verenigbaar met het voorstel van de Commissie betreffende een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP) dat eveneens voorziet in verschillende bekendmakingen met betrekking tot milieu-, sociale en governancefactoren¹⁵.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verleent het Europees Parlement en de Raad de bevoegdheid maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Op grond van artikel 114 VWEU kan de EU ook maatregelen nemen niet alleen om bestaande hinderpalen voor de uitoefening van de fundamentele vrijheden op te ruimen maar ook om te voorkomen dat er dergelijke hinderpalen ontstaan, die het voor marktdeelnemers - zoals beleggers - onder meer moeilijk maken om de voordelen van de interne markt ten volle te benutten.

Het ontbreken van geharmoniseerde Europese regels voor low-carbonbenchmarks hebben geleid tot uiteenlopende normen voor deze benchmarks, hetgeen bij beleggers mogelijk verwarring veroorzaakt en een minder optimale keuze kan meebrengen van indices om de prestaties van fondsen en producten met een lage koolstofuitstoot te meten. Artikel 114 van het VWEU verleent de EU het recht om op te treden teneinde (i) de werking van de

¹¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010, 345/2013, 346/2013, 600/2014, 2015/760, 2016/1011 en 2017/1129 (COM(2017) 536 final).

¹² Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Bankautoriteit), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/78/EG van de Commissie (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 12)

¹³ Verordening (EU) nr. 1094/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/79/EG van de Commissie (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 48).

¹⁴ Verordening (EU) nr. 1095/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot oprichting van een Europese toezichthoudende autoriteit (Europese Autoriteit voor effecten en markten), tot wijziging van Besluit nr. 716/2009/EG en tot intrekking van Besluit 2009/77/EG van de Commissie (PB L 331 van 15.12.2010, blz. 84).

¹⁵ Voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP) (COM(2017) 343 final).

eengemaakte markt te verzekeren met betrekking tot low-carbonindices die gebruikt worden om de prestaties van koolstofarme beleggingsportefeuilles te meten, (ii) belemmeringen voor de vlotte werking van de eengemaakte markt weg te nemen, en (iii) grensoverschrijdende beleggingen in duurzame activiteiten in de hele Unie te vereenvoudigen.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het voorstel van de Commissie tot wijziging van de benchmarkverordening strookt met het subsidiariteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), waarin bepaald wordt dat de Unie slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve wegens de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

Hoewel sommige benchmarks nationaal zijn, is het gebruik van benchmarks in financiële contracten vaak grensoverschrijdend van aard. Optreden op nationaal niveau met betrekking tot een index kan weliswaar helpen waarborgen dat deze op passende wijze wordt toegesneden op specifieke nationale overwegingen, maar het gevaar bestaat dat de grensoverschrijdende dimensie hierin verloren gaat en er uiteindelijk een lappendeken van uiteenlopende regels ontstaat, hetgeen een ongelijk speelveld binnen de interne markt creëert en een inconsistente aanpak in de hele EU meebrengt. Nationaal optreden zou ook in strijd zijn met de doelstellingen van de benchmarkverordening die een harmonisatie van de regels betreffende het opstellen en het gebruiken van benchmarks in de Unie beoogt. Dit probleem is erkend door de G20 en de FSB, die IOSCO de opdracht hebben gegeven een volledige reeks van algemene beginselen voor financiële benchmarks op te stellen. Een wijziging van de benchmarkverordening draagt bij tot de versterking van de eengemaakte markt door het gemeenschappelijke kader voor betrouwbare en op passende wijze gebruikte benchmarks in de verschillende lidstaten te verbeteren.

- **Evenredigheid**

De voorgestelde wijziging van de benchmarkverordening is evenredig, zoals vereist door artikel 5, lid 4, van het VEU. Ze heeft betrekking op indices die op overwegingen inzake duurzaamheid berusten, met name low-carbonindices. Alleen de aanbieders daarvan vallen onder dit voorstel.

Voor dit voorstel wordt een evenredige aanpak gehanteerd om ervoor te zorgen dat er nieuwe verplichtingen worden opgelegd aan beheerders van benchmarks die reeds aan vergelijkbare vereisten zijn onderworpen uit hoofde van de benchmarkverordening. De administratieve lasten zouden daarom niet onevenredig toenemen. Bovendien kunnen de lasten voor beheerders van low-carbonbenchmarks in sommige gevallen zelfs afnemen aangezien het voorstel in duidelijke en geharmoniseerde regels voor deze benchmarks voorziet en dus mogelijkserwijs de kosten voor het ontwikkelen van interne beleidsregels drukt.

- **Keuze van het instrument**

Een wijziging van de benchmarkverordening is het meeste geschikte rechtsinstrument om ESG-openbaarmakingsregels alsook geharmoniseerde minimumnormen voor low-carbonbenchmarks in de Unie in te voeren, aangezien tal van benchmarks grensoverschrijdend van aard zijn. Door het gebruik van een verordening, die rechtstreeks toepasselijk is zonder dat nationale wetgeving vereist is, wordt de mogelijkheid beperkt dat bevoegde autoriteiten op nationaal niveau uiteenlopende maatregelen zouden nemen, en wordt een consistente aanpak alsook een grotere rechtszekerheid in de hele EU verzekerd.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

In december 2016 werd de deskundigengroep op hoog niveau (HLEG) opgericht om door middel van aanbevelingen bij te dragen tot de ontwikkeling van een EU-strategie voor duurzame financiering: half juli 2017 werd een tussentijds HLEG-verslag over de financiering van een duurzame Europese economie gepubliceerd, dat op 18 juli 2017 op een bijeenkomst van belanghebbenden werd voorgesteld, gevolgd door een raadpleging met een vragenlijst. Samen met het eindverslag werd op 31 januari 2018 een feedbackverklaring gepubliceerd. In de feedbackverklaring worden de antwoorden van de respondenten samengevat, met name wat de rol van ESG-benchmarks betreft.

Daarnaast heeft de Commissie een aantal belanghebbenden geraadpleegd over i) de behoefte aan harmonisatie van normen voor methodologieën op Europees niveau; ii) belemmeringen voor het gebruik van low-carbonindices; en iii) essentiële aspecten die opgenomen moeten worden in een methodologie voor low-carbonbenchmarks. De standpunten van de belanghebbenden worden hieronder samengevat.

Gerichte interviews met belanghebbenden

Een gevarieerde groep van belanghebbenden werd geïnterviewd, waaronder respondenten uit vermogensbeheer, benchmarkbeheer, marktinfrastructuur, bankwezen en advocatuur/think tanks.

Uit de vraaggesprekken is gebleken dat vermogensbeheerders over het algemeen twee soorten low-carbonindices gebruiken: een “mainstream” low-carbonindex en een “pure-play” low-carbonindex. Vermogensbeheerders zien low-carbonindices als een instrument om het risico te beheren dat er in de toekomst een regelgevende ingreep zou plaatsvinden, hetgeen zou kunnen leiden tot „gestrande” activa. Zij richten hun aandacht vooral op “koolstofvrije” indices. Deze indices kunnen worden begrepen op basis van een standaard- of “moeder”-benchmark, waarin ondernemingen met een relatief hoge koolstofvoetafdruk worden verwijderd of minder zwaar worden meegewogen.

Aanbieders van low-carbonindices streven ernaar de algemene koolstofvoetafdruk van de onderliggende koolstofvoetafdruk van de onderliggende portefeuille te verminderen in vergelijking met de standaardindices waarin over het algemeen wegingen op basis van marktkapitalisatie worden toegepast. Er kan bijvoorbeeld gestreefd worden naar een vermindering met 40 % in de koolstofvoetafdruk ten opzichte van de standaard- of “moeder”-index. Aanbieders van “pure play” indices voeren aan dat deze mainstream “koolstofarme” indices niet afgestemd zijn op de 2°C-doelstellingen van de klimaatovereenkomst van Parijs; zij pleiten voor een strengere methodologie voor het selecteren van benchmarkcomponenten, zoals de koolstofimpactratio.

Uit de gesprekken zijn ook grote verschillen naar voren gekomen hoe indexaanbieders de koolstofafdruk meten. De meeste mainstreamaanbieders van indices zijn geneigd te kijken naar de koolstofuitstoot die rechtstreeks door de productieactiviteiten van een onderneming worden veroorzaakt (“emissies van groep 1”) en de indirecte emissies die veroorzaakt worden door de financiering van grondstoffen of andere “inputs” afkomstig van de onderneming stroomopwaarts voor de productie van haar goederen of de levering van haar diensten (“emissies van groep 2”). Vertegenwoordigers van “pure-play” indexaanbieders geloven echter dat deze aanpak ontoereikend is om de koolstofafdruk van een onderneming

weer te geven omdat totaal geen rekening wordt gehouden met de emissies die afkomstig zijn van de klanten van een onderneming (“emissies van groep 3”).

Vragenlijst

Vermogensbeheerders, herverzekeringsondernemingen, benchmarkaanbieders en één vereniging van banken hebben geantwoord op vragen over het nut van geharmoniseerde normen voor de methodologie voor low-carbonindices.

De respondenten maakten naar eigen zeggen geen gebruik van een low-carbonindex omdat: (i) de huidige methodologieën niet alle bronnen van broeikasgasemissies weergeven; (ii) hun cliënten (beleggers) geen vertrouwen hebben in de methodologie die gebruikt wordt door de beschikbare low-carbonindices; en (iii) er geen low-carbonindices beschikbaar zijn die hun beleggingsaanpak en -stijl weerspiegelen.

Volgens de respondenten is het de moeite geharmoniseerde normen te ontwikkelen voor de methodologie voor low-carbonindices op EU-niveau en zijn betrouwbare gegevens over indirecte koolstofemissies door gebruikers of leveranciers van een onderneming van belang.

Ondervraagd over de belangrijkste kenmerken van low-carbonindices antwoordden de meeste respondenten dat emissies van groep 3 in de beoordeling van koolstofemissies moeten worden opgenomen. Een aantal respondenten merkte op dat de methodologie van een low-carbonindex moet worden afgestemd op een potentiële toekomstige EU-taxonomie. Sommige respondenten stonden echter sceptisch tegenover de ontwikkeling van een geharmoniseerde methodologie op EU-niveau en meldden dat zij bezorgd waren over de beschikbare gegevens, de onduidelijke relatie tussen de koolstofvoetafdruk en milieurisico's met financiële impact (bv. het transitierisico) en de op het verleden gebaseerde werking van de meeste methoden.

• **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Met het voorstel wordt uitwerking gegeven aan het verslag van de deskundigengroep (HLEG), waarin stappen worden aanbevolen om de benchmarktransparantie van de financiële markten en de richtsnoeren daarover te verbeteren. Ook wordt in het voorstel nauwkeurig onderzocht op welke manier gevolg kan worden gegeven aan andere HLEG-aanbevelingen, zoals de openbaarmaking en de taxonomie van wat als duurzaam wordt beschouwd.

Het voorstel bouwt ook voort op de studie *Defining green in the context of green finance* die de Commissie in 2017 heeft laten uitvoeren. Die studie bevat:

- een overzicht en analyse van wereldwijde inspanningen om "groen" te definiëren waar het gaat om groene obligaties, groene kredieten en groene beursgenoteerde aandelen;
- de middelen en het toepassingsgebied om "groene" activa en activiteiten te identificeren via begripsdefinities, taxonomieën, ratingmethoden en andere mechanismen, en de noodzaak om hiermee rekening te houden in de methodologieën die gebruikt worden om groene benchmarks en fondsen aan te maken; en
- een vergelijking tussen de grote verschillen in methodologieën die aan de basis liggen van groene aandelen- en groene obligatie-indices.

Voor het opstellen van gedelegeerde handelingen tot vaststelling van parameters voor de te gebruiken methodologie om onderliggende activa te selecteren in het geval van koolstofarme indices (low carbon) en indices met een positieve koolstofbalans (positive carbon impact), zal de Commissie gebruikmaken van het advies van de door haar opgerichte groep van technische deskundigen inzake duurzame financiering.

- **Effectbeoordeling**

Overeenkomstig het beleid voor betere regelgeving heeft de Commissie een effectbeoordeling van de beleidsalternatieven verricht.

De algemene beleidsalternatieven die in de effectbeoordeling zijn onderzocht, bevatten de volgende opties:

- (1) geen actie van de EU (optie 1);
- (2) verbetering van de transparantie van de methodologie en invoering van minimumnormen voor “koolstofvrije” of “koolstofarme” indices¹⁶ – een generalistische aanpak met minimumharmonisatie (optie 2);
- (3) geharmoniseerde EU-regels voor “pure play” koolstofarme indices of indices met een positieve koolstofbalans, die afgestemd zijn op de 2°C-doelstelling – een specialistische aanpak met een gedetailleerd rulebook (optie 3);
- (4) minimumnormen voor het harmoniseren van de methodologie die moet worden toegepast op koolstofarme indices (“low-carbon indices”) en indices met een positieve koolstofbalans (“positive carbon impact indices”) (optie 4, suboptie a) of geharmoniseerde EU-regels voor verschillende soorten low-carbonindices – een alomvattende regelgevende aanpak (optie 4, suboptie b).

Onder optie 1 kan de versnippering van de markt metertijd nog toenemen terwijl de daaraan gerelateerde zoekkosten voor beleggers hoog zouden blijven. Beleggers die een reële impact willen hebben met investeringen in activa rekening houdend met de 2°C-doelstelling, zouden nog steeds niet beschikken over de passende instrumenten (benchmarks) om de prestaties van koolstofarme fondsen/portefeuilles te beoordelen. Het gebrek aan harmonisatie van methodologieën voor low-carbonindices zou blijven wegen op de vergelijkbaarheid en de relevantie. Daarnaast worden ondernemingen er niet toe aangezet hun bedrijfsstrategieën in overeenstemming te brengen met de klimaatdoelstellingen.

Optie 2 zou de transparantie van de benchmarkmethodologie verbeteren en een aantal van de onderdelen beter afstemmen. Volgens deze optie zouden beleggers voorzien worden van nadere informatie over de opname van klimaatgerelateerde parameters, een beschrijving van de bestanddelen van de benchmark en de criteria die gebruikt worden voor de selectie en de weging. Deze optie zou voor benchmarkbeheerders een relatief duidelijke aanpak vertegenwoordigen en zou vrij kostenefficiënt zijn aangezien van hen alleen gevraagd wordt dat zij voor hun methodologie aan minimumnormen voldoen terwijl zij over enige flexibiliteit beschikken om andere elementen/criteria toe te voegen. Deze geharmoniseerde methodologie zou echter alleen van toepassing zijn op een segment van low-carbonindices die niet gericht zijn op het halen van de 2° C-doelstelling, en het is dan ook mogelijk dat hiermee geen significante bijdrage tot het klimaatmitigatiebeleid wordt geleverd door op het EU-niveau duidelijkheid te scheppen omtrent duurzame activa/investeringen. Deze optie is dus niet afgestemd op de volledige verwezenlijking van de Europese duurzaamheidsdoelstellingen.

Volgens **optie 3** zou de Commissie een geharmoniseerde reeks regels inzake “pure-play” koolstofarme indices of indices met een positieve koolstofbalans¹⁷ opstellen. Deze indices

¹⁶ Deze indices worden gewoonlijk samengesteld op basis van standaardbenchmarks zoals de S&P 500 of de NASDAQ 100, waarbij ondernemingen met een relatief hoge koolstofvoetafdruk worden verwijderd of minder zwaar worden gewogen. Voor meer uitleg, zie bijlage 9 bij de effectbeoordeling [link].

¹⁷ Deze indices selecteren gewoonlijk ondernemingen in de beleggingsmarkt die bijdragen tot een aanzienlijke vermindering van de koolstofvoetafdruk op basis van ratio's zoals de koolstofimpractratio (CIR). Voor meer uitleg, zie bijlage 9 bij de effectbeoordeling.

zouden vermogensbeheerders en institutionele beleggers in staat stellen de prestaties van hun fondsen op passende wijze te volgen en te beoordelen volgens een selectie die gebaseerd is op de 2°C-doelstelling van de klimaatovereenkomst van Parijs, en hun cliënten/begunstigden aan te tonen dat hun beleggingsstrategie daarmee overeenstemt. Anders dan in optie 2 zou het volgens deze methodologie mogelijk worden activa op te nemen van ondernemingen die een significante bijdrage leveren tot de reductie van emissies, waardoor meer beleggingsstromen worden gekanaliseerd naar deze uitgevende instellingen¹⁸. “Pure play” low-carbonindices kunnen investeringen slechts in een aantal sectoren concentreren en worden door een grote groep belanghebbenden niet geschikt geacht voor het opbouwen van een kernaandelenportefeuille, waardoor de benchmark op de markt slechts in beperkte mate ingang zou vinden.

Volgens **optie 4** zouden geharmoniseerde regels worden ingevoerd voor (1) “koolstofvrije” of “koolstofarme” versies van standaardindices en (2) “pure play” koolstofarme indices of indices met een positieve koolstofbalans. Deze optie zou derhalve van toepassing zijn op een breder gamma indices dan opties 2 of 3. Het zou voor institutionele beleggers en vermogensbeheerders mogelijk worden de prestaties van meer soorten low-carbonfondsen te volgen en te beoordelen en aan cliënten zou een vrij ruime keuze van instrumenten beschikbaar worden gesteld om aan te tonen dat voldaan wordt aan hun voorkeuren inzake koolstofbeperking.

Deze optie werd geanalyseerd in twee verschillende subopties.

Suboptie 4a (de voorkeursoptie): volgens de in deze suboptie gekozen aanpak zou het nieuwe kader voorzien in minimumnormen voor de harmonisatie van de methodologie die toegepast zou moeten worden op koolstofarme indices of indices met een positieve koolstofbalans. Volgens deze optie zou een aantal minimale essentiële aspecten worden voorgeschreven voor de methodologie die gebruikt wordt om koolstofarme benchmarks of benchmarks met een positieve koolstofbalans te omschrijven, door normen te bepalen voor de criteria en methoden voor selectie en weging van de onderliggende activa van de benchmark, en om de koolstofvoetafdruk en koolstofreducties te berekenen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van bestaande Europese methodologieën die door de Commissie zijn goedgekeurd en in ruime mate door ondernemingen worden aangewend voor de berekening van hun milieuprestaties, zoals de milieuvoetafdruk van het product (Product Environmental Footprint – PEF) en de milieuvoetdruk van de organisatie (Organisation Environmental Footprint – OEF)¹⁹.

Suboptie 4b: hierbij zouden regelingen worden ingevoerd voor een maximale harmonisatie waarin de methodologie van de twee nieuwe categorieën benchmarks volledig zou worden geharmoniseerd op basis van een gedetailleerde en alomvattende reeks regels op niveau 1, verder aangevuld met gedetailleerde voorschriften op niveau 2. Deze regels zouden voorzien in gedetailleerde criteria voor de selectie en de weging van de onderliggende activa van de koolstofarme indices en indices met een positieve koolstofbalans. Een dergelijke aanpak zou zorgen voor een hoge mate van vergelijkbaarheid van de methodologieën van de nieuwe categorieën benchmarks. Benchmarkbeheerders zouden echter enige flexibiliteit missen bij het ontwikkelen van hun methodologie en zouden met hoge nalevingskosten te maken krijgen ten gevolge van de nieuwe strenge voorschriften van de Europese wetgeving.

In het geval van suboptie 4a zouden de benchmarkmethodologieën voor de beleggers weliswaar aan vergelijkbaarheid inboeten maar zouden benchmarkbeheerders aanzienlijk

¹⁸ Voor meer uitleg, zie bijlage 9 bij de effectbeoordeling [link].

¹⁹ Aanbeveling 179/2013 door het college aangenomen op 9 april 2013 en bekendgemaakt in het *Publicatieblad* op 4 mei 2013.

meer flexibiliteit krijgen om de formules voor de berekening van hun methodologie te ontwikkelen. Deze aanpak zal marktspelers in het algemeen meer ruimte bieden om nieuwe strategieën te ontwikkelen ten aanzien van milieuproblemen. Voorts krijgen benchmarkbeheerders af te rekenen met minder kosten om hun eigen beproefde methodologieën aan te passen aan de minimumnormen waarin de EU-wetgeving voorziet.

Deze suboptie is ook verenigbaar met de andere voorstellen van de Commissie op het gebied van duurzame financiering²⁰, aangezien zij zou bijdragen tot een betere informatieverstrekking door vermogensbeheerders aan eindbeleggers in overeenstemming met de beleggingsdoelstelling. Zoals bij optie 3 kan suboptie 4a ook meer investeringen kanaliseren naar ondernemingen uit koolstofintensieve sectoren die in aanzienlijke mate kunnen bijdragen tot het verminderen van de uitstoot. Er zijn echter een aantal problemen verbonden aan deze optie: i) de beschikbare gegevens zijn niet stabiel en gewoonlijk niet volledig; ii) het zou moeilijk kunnen zijn de koolstofuitstoot van ondernemingen uit verschillende sectoren te vergelijken; en iii) het risico bestaat dat het invoeren van geharmoniseerde methodologieën innovatie in de weg staat.

De Commissie voorziet dat de voorkeursoptie de volgende effecten heeft op economisch, milieu en sociaal vlak:

Economisch gezien zouden Europese geharmoniseerde normen voor transparante methodologieën voor koolstofarme indices en indices met een positieve koolstofbalans, gekoppeld aan de in het algemeen meer gedetailleerde ESG-informatie voor andere benchmarks, de volgende effecten hebben: (i) zij zouden zorgen voor minder asymmetrie in de informatie tussen beleggers en indexaanbieders omdat vermogensbeheerders en portefeuillebeheerders alle nodige informatie zouden hebben om een koolstofarme index of een index met een positieve koolstofbalans te selecteren die overeenstemt met hun beleggingsstijl; (ii) zij zouden de huidige versnippering van de markt tegengaan, omdat de methodologieën voor low-carbonindices nog niet gestandaardiseerd zijn; en (iii) zij zouden leiden tot een betere kwaliteit en vergelijkbaarheid van klimaatgerelateerde informatie van ondernemingen, die nu ertoe worden aangezet deze informatie bekend te maken door middel van opname in de index. Het gebruik van Europese geharmoniseerde normen voor transparante methodologieën zou resulteren in de ontwikkeling van benchmarks die beter geschikt zouden zijn om de prestaties te meten van portefeuilles of financiële producten die respectievelijk een “koolstofarme” beleggingsstrategie of een strategie voor de “2°C-doelstelling” zouden volgen.

Wat de **milieu-effecten** betreft, zullen financieringskanalen vrij snel worden verlegd in de richting van activa en projecten met duurzame doelstellingen die positieve effecten hebben op de uitstoot van broeikasgassen en een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de klimaatovereenkomst van Parijs. Om deze reden zouden beleggers met uiteenlopende low-carbonstrategieën, door de normen voor het opstellen van verschillende soorten koolstofarme indices en indices met een positieve koolstofbalans te harmoniseren en de methodologie daarvoor openbaar te maken, beschikken over passende instrumenten om de consistentie tussen hun fonds/portefeuilles en de geselecteerde benchmark te beoordelen. Beleggers zouden in staat worden gesteld de prestaties daarvan beter te volgen en te meten aan de hand van de passende low-carbonbenchmark.

Het voorstel heeft geen significante directe of indirecte **sociale effecten**.

In het voorstel wordt rekening gehouden met de adviezen van de raad voor regelgevingstoetsing (RSB), namelijk het positieve advies met voorbehoud van 14 mei 2018

²⁰ LINK naar andere teksten van het mei-pakket.

en de twee voorgaande negatieve adviezen. Het voorstel en de herziene effectbeoordeling komen tegemoet aan de opmerkingen van de RSB die concludeerde dat aanpassingen nodig waren vóór de verdere afwikkeling van het initiatief (link).

Volgens de RSB werd in de effectbeoordeling niet op passende wijze rekening gehouden met de risico's dat beheerders van low-carbonbenchmarks ertoe verplicht zouden worden de taxonomie te gebruiken. De RSB was ook bezorgd, wat de toekomstige ontwikkeling van de methodologie voor low-carbonbenchmarks betreft, dat in de effectbeoordeling onvoldoende aandacht werd geschonken aan de overwegingen met betrekking tot de kosten voor beheerders en gebruikers van deze benchmarks.

Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de RSB heeft de Commissie beheerders van koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans ontlast van de verplichting gebruik te maken van de EU-taxonomie wanneer zij de parameters ontwikkelen voor de methodologie om onderliggende activa te selecteren en te voldoen aan de bekendmakingsverplichtingen. Daarnaast is dit voorstel verder aangepast om ervoor te zorgen dat bij het ontwikkelen van koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans kostenoverwegingen in aanmerking worden genomen. De Commissie wordt gemachtigd om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot nadere omschrijving van minimumnormen voor de geharmoniseerde methodologie voor koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans. Met deze gedelegeerde handelingen zullen dus veeleer minimumcriteria worden ingevoerd, en niet een volledig geharmoniseerde methodologie, en blijven de benchmarkbeheerders dus beschikken over de nodige flexibiliteit. De nalevingskosten zullen dan ook beperkt blijven.

• **Grondrechten**

Het voorstel eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die erkend zijn in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie rekening houdend met de verplichting dat de omschreven ecologisch duurzame economische activiteiten moeten worden verricht in overeenstemming met minimale sociale, bestuurlijke en ethische garanties.

Het recht op vrijheid van meningsuiting en informatie vereist dat de vrijheid van de media wordt geëerbiedigd. Deze verordening moet worden geïnterpreteerd en toegepast in overeenstemming met dit grondrecht. Derhalve hoeft een persoon die een koolstofarme benchmark of een benchmark met een positieve koolstofbalans publiceert of daarnaar verwijst in het kader van zijn journalistieke activiteiten, maar geen controle heeft over het aanbieden van die benchmark, niet gebonden te zijn aan de verplichtingen die bij deze verordening aan de beheerders daarvan worden opgelegd. Bijgevolg zijn journalisten vrij om journalistieke activiteiten te ontwikkelen met verslaggeving over financiële en grondstoffenmarkten. Dienovereenkomstig is het begrip beheerder van een benchmark nauwkeurig gedefinieerd om ervoor te zorgen dat het aanbieden van een benchmark hieronder valt maar dat journalistieke activiteiten onverlet worden gelaten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het initiatief zal naar verwachting geen gevolgen hebben voor de begroting van de EU. De vereisten voor koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans vormen een aanvulling op de reeds bestaande voorschriften voor benchmarkbeheerders en zullen dan ook geen aanzienlijke effecten hebben op de kosten die de desbetreffende toezichthoudende autoriteiten maken, gelet op hun huidige capaciteit en middelen op grond van de benchmarkverordening.

5. OVERIGE ELEMENTEN

• Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

De Commissie zal een plan invoeren om toezicht te houden op de outputs, de resultaten en de effecten van dit initiatief, één jaar nadat het rechtsinstrument van kracht wordt. Het monitoringprogramma beschrijft op welke wijze de gegevens en het andere nodige materiaal moeten worden verzameld. Er wordt een evaluatie voorzien vijf jaar na de tenuitvoerlegging van de maatregelen. De doelstelling van de evaluatie is onder meer na te gaan hoe effectief en efficiënt de maatregelen zijn geweest, met name in hoeverre de in deze effectbeoordeling genoemde doelstellingen zijn bereikt, en te beoordelen of nieuwe maatregelen of wijzigingen noodzakelijk zijn.

De volgende specifieke essentiële prestatie-indicatoren (KPI's) dienen om na te gaan in hoeverre de koolstofarme benchmarks en de benchmarks met een positieve koolstofbalans ten uitvoer zijn gelegd en tot de doelstellingen van het actieplan over de financiering van duurzame groei hebben bijgedragen om te komen tot een oplossing voor de in het eerste deel van deze toelichting aangehaalde problemen:

- ontwikkeling van het aantal en de omvang van de fondsen en portefeuilles die gebruikmaken van koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans;
- het aantal klachten dat de Commissie heeft ontvangen van gebruikers van koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans;
- de kosten voor het opstellen van koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans;
- een verslag van de Commissie uit hoofde van de benchmarkverordening om de werking en de doeltreffendheid van low-carbonbenchmarks en de geschiktheid van het toezicht erop te evalueren (evaluatieclausule artikel 54).

Artikelsgewijze toelichting

Bij artikel 1, lid 1, worden in de benchmarkverordening de definities van de nieuwe categorieën benchmarks ingevoerd, namelijk de koolstofarme benchmark ("low-carbon benchmark") en de benchmark met een positieve koolstofbalans ("positive carbon impact benchmark").

Bij artikel 1, lid 2, worden wijzigingen aangebracht in artikel 13, lid 1, van de benchmarkverordening ("*transparantie van de methodologie*") door toevoeging van een nieuw punt (d) aan de lijst van informatie die een benchmarkbeheerder moet publiceren of beschikbaarstellen. Volgens de nieuwe verplichting moeten beheerders van benchmarks of families van benchmarks die ESG-doelstellingen nastreven of in aanmerking nemen, met name toelichting verstrekken hoe de essentiële aspecten van de methodologie de ESG-factoren weergeven. De Commissie is bevoegd om de minimale inhoud van deze bekendmaking nader te omschrijven.

Bij artikel 1, lid 3, wordt in titel III van de benchmarkverordening een nieuw hoofdstuk 3 bis ingevoegd: het bevat een enkele bepaling (artikel 29 bis) met de essentiële voorschriften die van toepassing zijn op de methodologie voor koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans (vermeld in de nieuw toegevoegde bijlage). De Commissie was aanvankelijk voornemens een volledig geharmoniseerde regeling in te voeren voor de methodologie van de nieuwe benchmarkcategorieën op basis van een alomvattende reeks regels. Volgens die aanpak zouden de essentiële aspecten van de in dit wetgevingsvoorstel

omschreven methodologie nader moeten worden gespecificeerd met gedetailleerde voorschriften voor de selectie en weging van de onderliggende activa in de gedelegeerde handelingen die de Commissie zou aannemen op basis van het advies van de deskundigengroep. Daarnaast waren de vermelde gedelegeerde handelingen bedoeld om beheerders van koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans de verplichting op te leggen gebruik te maken van de Europese taxonomieverordening bij het ontwikkelen van de parameters van de methodologie voor de selectie van onderliggende activa.

Om tegemoet te komen aan de bezorgheid van de RSB over de mogelijke kosten ten gevolge van de toekomstige ontwikkeling van een dergelijke veeleisende methodologie, heeft de Commissie dit voorstel echter aangepast en is bepaald dat de bevoegdheid voor het aannemen van gedelegeerde handelingen beperkt blijft tot de nadere omschrijving van de minimumnormen voor koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans. Deze aanpak heeft ook de voorkeur gekregen omdat daarmee nog steeds een hoog niveau van vergelijkbaarheid van methodologieën voor low-carbonbenchmarks kan worden bereikt. Tegelijkertijd hoeven benchmarkbeheerders geen hoge kosten te maken om hun methodologie in overeenstemming te brengen met de EU-normen en behouden zij een zekere graad van flexibiliteit in de opzet van hun methodologie. Deze aanpak zou de markt meer in het algemeen ruimte bieden om innovatieve strategieën te ontwikkelen ten aanzien van milieuproblemen.

Om rekening te houden met de bezorgdheid van de RSB over de risico's van een verplicht gebruik van de taxonomie door beheerders van low-carbonbenchmarks, werd het voorstel verder aangepast: bijgevolg zullen beheerders van koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans geen verplichting opgelegd krijgen, op basis van gedelegeerde handelingen tot nadere omschrijving van minimumnormen voor harmonisatie, gebruik te maken van de EU-taxonomie bij het ontwikkelen van parameters van de methodologie voor selectie van onderliggende activa. Door de methodologie los te koppelen van de EU-taxonomie krijgen beheerders ook de toereikende flexibiliteit die ze nodig hebben.

Bij artikel 1, lid 4, worden wijzigingen aangebracht in artikel 27 van de benchmarkverordening ("*benchmarkverklaring*"), door invoeging van een nieuw lid: voor elke verstrekte benchmark of benchmarkgroep, waarin ESG-doelstellingen worden nagestreefd of in aanmerking worden genomen, wordt aan de beheerders daarvan de verplichting opgelegd in de benchmarkverklaring toe te lichten hoe milieu-, sociale en governancefactoren voor elke dergelijke benchmark of benchmarkgroep in aanmerking zijn genomen. De Commissie is bevoegd om de te verstrekken informatie nader te omschrijven.

Bij lid 5 wordt een nieuwe bijlage III bij de benchmarkverordening ingevoegd. Hierin worden de essentiële vereisten voor de methodologie voor koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans omschreven. Het gaat om de informatie die de beheerders moeten bekendmaken en de procedure die zij moeten volgen om hun methodologie te wijzigen.

Overeenkomstig artikel 2 zal deze verordening in werking treden op de dag volgende op die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) 2016/1011 inzake koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van de Europese Centrale Bank²¹,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 25 september 2015 heeft de Algemene Vergadering van de VN een nieuw mondiaal kader voor duurzame ontwikkeling aangenomen: de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling²³, waarvan de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) de kern vormen. In de mededeling van de Commissie van 2016 over de volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst²⁴ worden de SDG's gekoppeld aan het Europese beleidsraamwerk, zodat deze van bij de aanvang geïntegreerd worden in alle EU-acties en beleidsinitiatieven, zowel binnen de EU als mondiaal. De conclusies van de Europese Raad van 20 juni 2017²⁵ bevestigden het vaste voornemen van de Unie en de lidstaten om de agenda 2030 uit te voeren op volledige, samenhangende, alomvattende, geïntegreerde en doeltreffende wijze en in nauwe samenwerking met partners en andere stakeholders.
- (2) In 2015 heeft de Unie de klimaatovereenkomst van Parijs gesloten²⁶. In artikel 2, onder c), van deze overeenkomst wordt als doelstelling bepaald dat de reactie op de klimaatverandering moet worden versterkt, onder meer door geldstromen in lijn te brengen met een traject naar broeikasgasarme en klimaatveerkrachtige ontwikkeling.
- (3) Duurzaamheid en de overgang naar een koolstofarme, klimaatveerkrachtige, meer hulpbronnenefficiënte en circulaire economie zijn cruciale elementen om het concurrentievermogen van de EU-economie op lange termijn te waarborgen.

²¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

²² PB C, blz. .

²³ *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (VN 2015).

²⁴ COM(2016) 739 final.

²⁵ CO EUR 17, CONCL. 5.

²⁶ PB L 282 van 19.10.2016, blz. 4.

Duurzaamheid vormt sinds lang de kern van het project van de Unie en de Unieverdragen erkennen de sociale en ecologische aspecten ervan.

- (4) In maart 2018 heeft de Commissie haar actieplan over de financiering van duurzame groei²⁷ gepubliceerd waarin een ambitieuze en alomvattende strategie voor duurzame financiering wordt opgezet. Een van de doelstellingen van dit actieplan is kapitaalstromen te heroriënteren in de richting van duurzame investeringen om een duurzame en inclusieve groei te realiseren.
- (5) In Besluit nr. 1386/2013 van het Europees Parlement en de Raad²⁸ is opgeroepen tot een uitbreiding van de financiering door de particuliere sector van milieu- en klimaatgerelateerde uitgaven, met name door stimulansen en methodologieën in te voeren die bedrijven aanzetten tot meting van de milieukosten van hun activiteiten en van de winst als gevolg van het gebruik van milieudiensten.
- (6) Om de SDG-doelstellingen in de Unie te verwezenlijken moeten kapitaalstromen worden gekanaliseerd naar duurzame investeringen. Het is belangrijk dat het potentieel van de eengemaakte markt volledig wordt benut om deze doelen te bereiken. In dat verband dienen belemmeringen voor een efficiënte stroom van kapitaal in de richting van duurzame investeringen in de eengemaakte markt te worden opgeruimd en moet worden voorkomen dat dergelijke verwachte obstakels nog opduiken.
- (7) Verordening (EU) 2016/1011 van het Europees Parlement en de Raad²⁹ voert eenvormige regels voor benchmarks in de Unie in en voorziet in verschillende soorten benchmarks. Een groeiend aantal investeerders volgt strategieën voor koolstofarme investeringen en maakt gebruik van low-carbonbenchmarks om de prestaties van beleggingsportefeuilles te omschrijven met referenties of metingen.
- (8) Een brede waaier van indices behoort momenteel tot de groep van low-carbonindices. Deze low-carbonindices worden gebruikt als benchmarks voor beleggingsportefeuilles en -producten die over de grenzen heen worden verkocht. De kwaliteit en de integriteit van low-carbonbenchmarks hebben een weerslag op het daadwerkelijk functioneren van de eengemaakte markt in een ruim gamma van individuele en collectieve beleggingsportefeuilles. Tal van low-carbonindices die gebruikt worden als prestatie-indicatoren voor beleggingsportefeuilles, met name voor gescheiden beleggingsrekeningen en collectieve beleggingsregelingen, worden aangeboden in één lidstaat maar worden gebruikt door portefeuille- en vermogensbeheerders in andere lidstaten. Daarnaast zorgen portefeuille- en vermogensbeheerders vaak voor een afdekking van hun blootstellingsrisico's inzake koolstofuitstoot door gebruik te maken van benchmarks die in andere lidstaten zijn opgesteld.
- (9) Op de markt zijn verschillende categorieën low-carbonindices opgekomen die wat hun ambitie betreft een uiteenlopend niveau kunnen hebben. Terwijl sommige benchmarks tot doel hebben de koolstofvoetafdruk van standaardportefeuilles te verkleinen, zijn andere benchmarks alleen gericht op het selecteren van bestanddelen die bijdragen tot het bereiken van de 2°C-doelstelling zoals bepaald in de klimaatovereenkomst van

²⁷ COM(2018) 97 final.

²⁸ Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 „Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet” (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 171).

²⁹ 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 (PB L 171 van 29.6.2016, blz. 1).

Parijs. Ondanks verschillen in doelstellingen en strategieën worden al deze benchmarks gewoonlijk gepromoot als benchmarks met een lage koolstofuitstoot (“low-carbonbenchmarks”).

- (10) Het verschil in aanpak inzake benchmarkmethodologieën leidt tot een versnippering van de eengemaakte markt omdat gebruikers van benchmarks geen duidelijk zicht hebben op de vraag of een bepaalde low-carbonindex een benchmark is die afgestemd is op de 2°C-doelstelling dan wel als benchmark alleen gericht is op het verkleinen van de koolstofvoetafdruk van een standaardportefeuille van beleggingen. Om iets te doen aan eventuele onrechtmatige aanspraken van beheerders over het koolstofarme gehalte van hun benchmarks, bestaat de kans dat lidstaten uiteenlopende regels vaststellen om te voorkomen dat beleggers verwarring en dubbelzinnigheid ervaren over de doelstellingen en het niveau van ambitie waarop de verschillende categorieën van zogenoemde low-carbonindices, gebruikt als benchmark voor een koolstofarme beleggingsportefeuille, gestoeld zijn.
- (11) Bij gebrek aan een geharmoniseerd kader om de nauwkeurigheid en de integriteit te verzekeren van de belangrijkste categorieën low-carbonbenchmarks die in individuele of collectieve beleggingsportefeuilles worden gebruikt, is het waarschijnlijk dat door verschillen in aanpak tussen de lidstaten belemmeringen worden opgeworpen voor de vlotte werking van de eengemaakte markt.
- (12) Om de goede werking van de eengemaakte markt te handhaven, de omstandigheden waarin de markt functioneert, te verbeteren en een hoog niveau van bescherming voor consumenten en beleggers te garanderen, is het dan ook raadzaam Verordening (EU) 2016/1011 aan te passen met het oog op de invoering van een regelgevingskader voor geharmoniseerde low-carbonbenchmarks op het niveau van de Unie.
- (13) Voorts is het noodzakelijk een duidelijk onderscheid in te voeren tussen koolstofarme benchmarks (“low-carbon”) en benchmarks met een positieve koolstofbalans (“positive carbon impact”). Terwijl de onderliggende activa in een koolstofarme benchmark geselecteerd dienen te worden met als doel te komen tot een reductie van de koolstofuitstoot in de indexportefeuille in vergelijking met de moederindex, mag een benchmark met een positieve koolstofbalans alleen maar bestanddelen bevatten waarvan de emissiereducties groter zijn dan de koolstofemissies.
- (14) Elke onderneming waarvan de activa geselecteerd worden als onderliggende activa voor een benchmark met een positieve koolstofbalans, moet meer emissies reduceren dan ze produceert en derhalve een positieve milieubalans kunnen voorleggen. Activa- en portefeuillebeheerders die een beleggingsstrategie beweren te volgen die verenigbaar is met de klimaatovereenkomst van Parijs, moeten daarom gebruikmaken van benchmarks met een positieve koolstofbalans.
- (15) Een uiteenlopende groep benchmarkbeheerders beweert dat hun benchmarks ecologische, sociale en governance-doelstellingen (“ESG”) nastreven. De gebruikers van deze benchmarks hebben echter niet altijd de noodzakelijke informatie over de mate waarin deze ESG- doelstellingen in aanmerking worden genomen in de methodologie van de benchmarkbeheerders. De bestaande informatie is vaak versnipperd en maakt een daadwerkelijke vergelijking voor beleggingsactiviteiten over de grenzen heen niet mogelijk. Om marktdeelnemers in staat te stellen weloverwogen keuzes te maken, moeten benchmarkbeheerders ertoe verplicht worden bekend te maken hoe in hun methodologie met de ESG-factoren rekening wordt gehouden voor elke benchmark of benchmarkgroep die aangeprezen wordt als overeenstemmende met de ESG-doelstellingen. Die informatie moet ook wordt bekendgemaakt in de

benchmarkverklaring. Beheerders van benchmarks die geen ESG-doelstellingen promoten of in aanmerking nemen, zijn niet onderworpen aan deze verplichting tot bekendmaking.

- (16) Om dezelfde redenen moeten beheerders van zowel koolstofarme benchmarks als van benchmarks met een positieve koolstofbalans de methodologie publiceren die zij gebruiken voor hun berekening. In deze informatie moet worden beschreven hoe de onderliggende activa werden geselecteerd en gewogen en welke activa werden uitgesloten en om welke reden. Benchmarkbeheerders moeten ook specificeren hoe low-carbonbenchmarks van de onderliggende moederindex verschillen, met name wat de toepasselijke wegingen, marktkapitalisatie en financiële prestaties van de onderliggende activa betreft. Om te beoordelen hoe de benchmark bijdraagt tot de milieudoelstellingen, moet de benchmarkbeheerder bekendmaken hoe de koolstofvoetafdruk en de emissiereducties van de onderliggende activa zijn gemeten, welke hun respectieve waarden zijn, waaronder de totale koolstofvoetafdruk van de benchmark, en welk type gegevens en welke gegevensbron zijn gebruikt. Om activabeheerders in staat te stellen de meest geschikte benchmark te kiezen voor hun beleggingsstrategie, moeten benchmarkbeheerders de parameters van hun methodologie motiveren en toelichten hoe de benchmark bijdraagt tot de milieudoelstellingen, waaronder de effecten voor de beperking van de klimaatverandering. De gepubliceerde informatie moet ook nader ingaan op de frequentie van de herzieningen en de gevolgde procedure.
- (17) Voorts moeten beheerders van benchmarks met een positieve koolstofbalans bekendmaken in welke zin alle onderliggende activa van deze benchmarks een positieve koolstofbalans vertonen, en moeten zij aangeven welke methode zij hebben gebruikt om vast te stellen of de emissiereducties hoger zijn dan de koolstofvoetafdruk van de belegging.
- (18) Om ervoor te zorgen dat de gekozen doelstelling inzake beperking van klimaatverandering voortdurend in acht wordt genomen, moeten beheerders van koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans hun methodologieën regelmatig herzien en hun gebruikers informeren over de procedures die toegepast worden om te komen tot inhoudelijke wijzigingen. Bij het doorvoeren van een inhoudelijke wijziging moeten benchmarkbeheerders de redenen daarvoor vermelden en toelichten hoe de wijziging strookt met de oorspronkelijke doelstellingen van de benchmarks.
- (19) Teneinde de transparantie te verhogen en een passend niveau van harmonisatie te verzekeren, moet aan de Commissie de bevoegdheid worden gedelegeerd om overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie handelingen vast te stellen tot nadere bepaling van de minimale inhoud van de bekendmakingsverplichtingen waaraan benchmarkbeheerders die ESG-doelstellingen in aanmerking nemen, onderworpen zijn, alsmede tot nadere bepaling van de minimumnormen voor harmonisatie van de methodologie voor koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans, waaronder de methode voor de berekening van de koolstofemissies en koolstofreducties die verbonden zijn aan de onderliggende activa, rekening houdend met de milieuvoetafdrukmethode voor producten en organisaties, zoals gedefinieerd in punt 2, onder a) en b), van

Aanbeveling 2013/179/EU van de Commissie³⁰. Het is van bijzonder belang dat de Commissie bij haar voorbereidende werkzaamheden tot passende raadplegingen overgaat, onder meer op deskundigenniveau, en dat die raadplegingen gebeuren in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in het interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016. Met name om te zorgen voor gelijke deelname aan de voorbereiding van gedelegeerde handelingen ontvangen het Europees Parlement en de Raad alle documenten op hetzelfde tijdstip als de deskundigen van de lidstaten, en hebben hun deskundigen systematisch toegang tot de vergaderingen van de deskundigengroepen van de Commissie die zich bezighouden met de voorbereiding van de gedelegeerde handelingen.

(20) Verordening (EU) 2016/1011 moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,
HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Wijzigingen van Verordening (EU) 2016/1011

Verordening (EU) 2016/1011 wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 3, lid 1, worden de volgende punten 23 bis en 23 ter ingevoegd:

“23 bis) “koolstofarme benchmark” (“low-carbon”): een benchmark waarbij de onderliggende activa voor de toepassing van punt 1, b), ii), van dit lid zodanig worden geselecteerd dat de daaruit voortvloeiende benchmarkportefeuille minder koolstofuitstoot heeft in vergelijking met de activa die in een kapitaalgewogen standaardbenchmark zijn vervat, en die is samengesteld in overeenstemming met de normen die zijn neergelegd in de gedelegeerde handelingen bedoeld in artikel 19 bis, lid 2;

23 ter) “benchmark met een positieve koolstofbalans” (“positive carbon impact”): een benchmark waarbij de onderliggende activa voor de toepassing van punt 1, b), ii), van dit lid worden geselecteerd op basis van het feit dat hun koolstofreductie groter is dan de koolstofvoetafdruk van de activa en die is samengesteld in overeenstemming met de normen die zijn neergelegd in de gedelegeerde handelingen bedoeld in artikel 19 bis, lid 2;”.
2. Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:
 - (a) in lid 1 wordt het volgende punt d) toegevoegd:

“d) een toelichting over de wijze waarop de onder a) bedoelde essentiële aspecten van de methodologie voor elke benchmark of benchmarkgroep die milieu-, sociale of governance doelstellingen (ESG) nastreeft of in aanmerking neemt, deze ESG-factoren weerspiegelen;”;
 - (b) het volgende lid 2 bis wordt ingevoegd:

³⁰ Aanbeveling 2013/179/EU van de Commissie van 9 april 2013 over het gebruik van gemeenschappelijke methoden voor het meten en bekendmaken van de milieuprestatie van producten en organisaties gedurende hun levenscyclus (PB L 124 van 4.5.2013, blz. 1).

“2 bis. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 49 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot nadere omschrijving van de minimuminhoud van de in lid 1, onder d), bedoelde toelichting.”.

3. In titel III wordt het volgende hoofdstuk 3 bis ingevoegd:

“Hoofdstuk 3 bis

Koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans

Artikel 19 bis

Koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans

- (1) De vereisten van bijlage III zijn van toepassing op het aanbieden van of het aanleveren voor koolstofarme benchmarks of benchmarks met een positieve koolstofbalans, naast of in plaats van de vereisten van titels II, III en IV.
 - (2) De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 49 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot nadere omschrijving van de minimumnormen voor koolstofarme benchmarks en benchmarks met een positieve koolstofbalans, met inbegrip van:
 - (a) de criteria voor de keuze van de onderliggende activa, waaronder indien van toepassing de uitsluitingscriteria voor activa;
 - (b) de criteria en de methode voor de weging van de onderliggende activa in de benchmark;
 - (c) de methode voor de berekening van de koolstofuitstoot en de koolstofreductie die verbonden zijn aan de onderliggende activa.”.
4. In artikel 27 worden de volgende leden 2 bis en 2 ter ingevoegd:
- “2 bis. Voor elk vereiste van lid 2 bevat de benchmarkverklaring een toelichting over de wijze waarop voor elke aangeboden en gepubliceerde benchmark of benchmarkgroep die milieu-, sociale of governance doelstellingen (ESG) nastreeft of in aanmerking neemt, deze ESG-factoren worden weerspiegeld.
- 2 ter. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 49 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot nadere omschrijving van de in lid 2 bis bedoelde informatie.”.
5. De tekst van de bijlage bij deze verordening wordt toegevoegd.

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter