

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3184

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 augustus 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Eerste lessen Covid-19 pandemie (Kamerstuk 22 112, nr. 3181)

Fiche: Aanbeveling opbouw Joint Cyber Unit (Kamerstuk 22 112, nr. 3182)

Fiche: Mededeling «Europees Strategisch Kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2021–2027» (Kamerstuk 22 112, nr. 3183)

Fiche: Verordening voor Europese groene obligaties

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

Fiche: Verordening voor Europese groene obligaties

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese groene obligaties
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
6 juli 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 391
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – COM:2021:391:FIN – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing SWD(2021) 181*
EUR-Lex – SWD:2021:181:FIN – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- f) *Behandelingstraject Raad*
Economische en Financiële Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 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

Met het voorliggende voorstel wil de Commissie investeringen in duurzame activiteiten stimuleren door een kwalitatief goede en betrouwbare standaard te ontwikkelen voor duurzame, ofwel groene, obligaties. Het voorstel stelt eisen aan instellingen die willen voldoen aan de EU-standaard en daarmee een duurzame obligatie mogen uitgeven met het label «Europese groene obligatie» of «EuGB». De Commissie zet met dit voorstel in op een standaard met hoge eisen. Zo moet 100 procent van de netto opbrengsten duurzaam worden geïnvesteerd. Daarnaast moeten instellingen transparant zijn over waar het geld in wordt geïnvesteerd (raamwerk en allocatierapport) en welke impact dit heeft op het milieu (impactrapport). Verder moeten instellingen de rapportages laten beoordelen door een externe partij die onder toezicht staat van de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA). Het voorstel stelt daarbij eisen aan de externe beoordelaars («reviewers»), onder andere ten aanzien van de interne organisatie. De instelling die de Europese groene obligatie uitgeeft, komt onder toezicht te staan van de nationaal bevoegde autoriteit¹. De reikwijdte van het voorstel omvat alle publieke en private uitgevers van obligaties. Hieronder vallen onder meer financiële instellingen, niet-financiële instellingen en centrale overheden (staatsobligaties). De standaard is vrijwillig toepasbaar, dit betekent dat instellingen bij de uitgifte van een groene obligatie de vrijheid behouden om te beslissen of ze deze groene obligaties uitgeven met gebruikmaking van de EU-standaard of een alternatieve marktstandaard.

¹ In Nederland is dat de Autoriteit Financiële Markten (AFM)

Het voorstel is gebaseerd op *best practices* in de markt voor groene obligaties, waaronder de *Green Bond Principles*² die zijn gebruikt bij reeds uitgegeven Nederlandse groene staatsobligaties. Ook deze standaarden verplichten instellingen om een allocatie- en een impactrapport te publiceren. Daarnaast bevatten de *Green Bond Principles* enkele aanbevelingen, waaronder het extern laten beoordelen van het allocatie- en het impactrapport. Onder de EU-standaard worden deze aanbevelingen verplicht. Daarnaast is ook nieuw dat externe partijen die de uitgifte van Europese groene obligaties beoordelen worden verplicht om zich te registreren bij ESMA. De grootste verandering van de EU-standaard ten opzichte van de *Green Bond Principles* is dat de uitgaven moeten voldoen aan alle beoordelingscriteria uit de EU-taxonomie. De EU-taxonomie vereist dat een duurzame economische activiteit minimaal een substantiële bijdrage levert aan één van de zes milieudoelstellingen³ en geen van de andere vijf milieudoelstellingen aanzienlijk schaadt. Zowel de substantiële bijdrage als geen significante schade wordt uitgewerkt in technische beoordelingscriteria. De Commissie werkt deze criteria verder uit via gedelegeerde handelingen.⁴

Binnen de EU-standaard krijgen staatsobligaties op twee onderdelen flexibiliteit ten opzichte van andere typen obligaties. Het voorstel biedt (centrale) overheden de mogelijkheid om uitgaven op basis van de voorwaarden van een subsidie- of belastingprogramma te toetsen aan de duurzaamheidscriteria uit de EU-taxonomie, in plaats van de individuele investeringen die hieronder vallen. Daarnaast mogen overheden ook de onafhankelijke staatsaccountant aanwijzen als externe beoordelaar⁵.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment concentreerde zich op drie beleidsvragen. De eerste beleidsvraag betreft het vrijwillig dan wel verplicht toepassen van de EU groene obligatiestandaard. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen staatsobligaties en andere typen obligaties. De Commissie stelt dat overheden niet kunnen worden verplicht om te voldoen aan de EU-standaard bij de uitgifte van groene staatsobligaties. Artikel 114 VWEU rechtvaardigt een dergelijk soort wetgevend optreden namelijk niet. Voor andere typen groene obligaties kan de EU-standaard wel worden verplicht, maar hier wordt niet voor gekozen. Een vrijwillige standaard minimaliseert namelijk het risico dat de bestaande markt voor groene obligaties wordt beperkt door de hoge EU-standaard op te leggen aan alle instellingen.

De tweede beleidsvraag richt zich op het regelgevend kader voor externe beoordelaars van EU groene obligaties. Om de integriteit van de EU groene obligatiestandaard te beschermen, is het voorstel dat een externe partij controleert of de groene obligatie in lijn is met de EU-standaard. Daarnaast wordt ESMA aangewezen als registratie- en toezichtorgaan voor externe beoordelaars. Door ESMA, en niet de nationale bevoegde autoriteiten, deze bevoegdheid te geven worden de lasten beperkt en wordt het toezicht meer geharmoniseerd.

² Ontwikkeld door de internationale kapitaalmarkt vereniging (ICMA)

³ Het raamwerk bevat zes milieudoelstellingen: 1) mitigatie van klimaatverandering; 2) adaptatie aan klimaatverandering; 3) duurzaam gebruik en bescherming van water en mariene hulpbronnen; 4) transitie naar een circulaire economie, afvalpreventie en recycling; 5) preventie en beheersing van verontreiniging; 6) bescherming van gezonde ecosystemen.

⁴ Zie voor de voortgang van de EU-taxonomie Kamerstuk 32 013, nr. 248

⁵ In Nederland is dat de Auditdienst Rijk (ADR)

De derde beleidsvraag betreft de mate van flexibiliteit die groene EU-staatsobligaties krijgen ten opzichte van andere typen groene EU-obligaties. In het algemeen zijn groene staatsobligaties vergelijkbaar met groene obligaties van andere uitgevende instellingen, waaronder bedrijven. Het is de ontvanger van een subsidie- of belastingprogramma die vaak de daadwerkelijke duurzame investering doet. Mede gelet hierop is het lastiger voor de uitgever van een staatsobligatie om de investering te toetsen aan de duurzaamheidscriteria uit de EU-taxonomie en dit is verwerkt in het voorstel van de Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland wil een bijdrage leveren aan het terugdringen van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen en heeft zich daarom gecommitteerd aan de doelen uit het Akkoord van Parijs en het nationale Klimaatakkoord⁶. De financiële sector speelt hierbij een belangrijke rol. Daarom zet het kabinet zich in voor het verduurzamen van de financiële sector.⁷ Gezien het grensoverschrijdende karakter van financiële markten, alsmede van klimaatverandering, is een Europese aanpak van groot belang. Daarom steunt het kabinet de Europese Green Deal en het EU-Actieplan Duurzame Financiering.

Het kabinet geeft zelf ook groene staatsobligaties uit. Het raamwerk dat Nederland hanteert voor de uitgifte van de huidige groene staatsobligaties is opgezet in overeenstemming met de vrijwillige *Green Bond Principles*⁸. De duurzaamheid van de uitgaven wordt tevens getoetst op basis van de criteria van het *Climate Bond Initiative*. De Auditdienst Rijk controleert de allocatie van de opbrengsten en een externe partij beoordeelt of de uitgaven voldoen aan de duurzaamheidscriteria.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover dit voorstel. Het kabinet is van mening dat met dit voorstel wordt voorzien in een groeiende behoefte van investeerders en andere geïnteresseerden in kwalitatief duurzame investeringen door de ontwikkeling van een kwalitatief goede en betrouwbare standaard voor groene obligaties. Het voorstel draagt daarmee naar verwachting bij aan het beter kanaliseren van financiële stromen richting duurzame investeringen en vormt samen met de EU-taxonomie⁹ en het voorstel voor de herziening van de richtlijn duurzaamheidsrapportage¹⁰ een belangrijke pilaar onder de Europese Green Deal.

De Europese groene kapitaalmarkt ontwikkelt zich de afgelopen jaren snel en het kabinet is van mening dat een vrijwillige EU-standaard voor groene obligaties dit verder kan stimuleren, zowel in omvang als in kwaliteit. Een vrijwillige EU groene obligatiestandaard van hoge kwaliteit biedt

⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 342

⁷ Kamerstuk 35 446, nr. 3

⁸ Het raamwerk bestaat uit de volgende elementen: i) besteding van de opbrengsten, ii) proces voor evaluatie en selectie van uitgaven, iii) beheer van de opbrengsten, iv) rapportage en v) externe toetsing.

⁹ Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088, PbEU 2020 L 198.

¹⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/34/EU, Richtlijn 2004/109/EC, Richtlijn 2006/43/EC en Verordening (EU) No 537/2014, inzake corporate sustainability reporting

uitgevende instellingen de mogelijkheid om zich positief te onderscheiden. Tegelijkertijd biedt het ook instellingen die (nog) niet aan de EU-standaard voldoen de mogelijkheid om groene obligaties uit te (blijven) geven. Deze instellingen moeten dan wel een ander label hanteren dan «Europese groene obligatie» of «EuGB». Met een vrijwillige standaard wordt het risico beperkt dat de introductie van de EU-standaard de bestaande markt voor groene obligaties verstoort. In de loop van de tijd kan het gebruik van de EU-standaard groeien, onder meer omdat bedrijven en overheden ervaring opdoen met het gebruik van de onderliggende EU-taxonomie. Indien de markt voor groene obligaties zich verder ontwikkelt en de EU-standaard breed wordt geaccepteerd, kan het vrijwillige karakter ervan opnieuw worden bezien.

Het kabinet steunt de voorgestelde rapportageverplichtingen en de beoordeling hiervan door een externe partij. Dit is een vastlegging van de bestaande *best practices* in de markt voor groene obligaties en biedt investeerders inzicht in de (impact van de) groene uitgaven. De beoordeling door een externe partij biedt daarnaast zekerheid dat de verstrekte informatie ook klopt. Omdat de externe beoordelaar een belangrijke rol speelt, is het wenselijk dat deze instellingen onder toezicht komen te staan. Het zal naar verwachting gaan om een beperkt aantal organisaties die hun diensten in de EU zullen aanbieden, daarom steunt het kabinet het voorstel om het toezicht centraal uit te laten voeren door ESMA en dit niet nationaal in te richten. In het voorstel wordt het toezicht op de uitgevende instellingen wel belegd bij de nationale bevoegde autoriteit, in Nederland de AFM. Dit is in lijn met het prospectustoezicht. In het voorstel is het echter niet duidelijk of het toezicht alleen de aanwezigheid van de relevante rapportages betreft, in lijn met het prospectustoezicht, of dat er ook een inhoudelijk oordeel wordt verwacht. Indien een inhoudelijk oordeel wordt verwacht heeft dit meer gevolgen voor de omvang van het toezicht door de nationaal bevoegde autoriteiten. Het kabinet zal hierover verduidelijking vragen. Daarnaast zal het kabinet de Commissie om verduidelijking vragen of en op welke wijze toezicht op centrale overheden wordt gehouden. Zo is het niet duidelijk of centrale overheden onder toezicht van de nationale bevoegde autoriteit komen te staan.

Het kabinet steunt het voorstel om de opbrengsten te investeren in duurzame activiteiten die voldoen aan de beoordelingscriteria van de EU-taxonomie. Het kabinet is voorstander van een gemeenschappelijke Europese taal voor duurzame activiteiten gebaseerd op objectieve, wetenschappelijke criteria¹¹. Dit draagt tevens bij aan het vertrouwen dat de opbrengsten van EU groene obligaties in kwalitatief duurzame activiteiten worden geïnvesteerd. Het voorstel bevat twee bepalingen die mogelijk het vertrouwen in EU groene obligaties kunnen beperken. Zo wordt voorgesteld dat een uitgevende instelling een groene obligatie blijvend kan herfinancieren. Dit is wenselijk indien de looptijd van een obligatie korter is dan de levensduur van de activa, maar het biedt ook de mogelijkheid om de opbrengsten van de herfinanciering te gebruiken voor niet-groene doeleinden. Dit acht het kabinet niet wenselijk en zal daarom bij de Commissie inzetten op het beperken van mogelijkheid tot herfinanciering. Daarnaast biedt het voorstel de mogelijkheid dat obligaties pas vijf tot tien jaar na uitgifte hoeven te voldoen aan de taxonomie-criteria. Dit is wenselijk met het oog op investeringen met een langere horizon, echter kan hier ook misbruik van worden gemaakt doordat investeringen uiteindelijk (bewust) niet blijken te voldoen aan de eisen. Hiervoor zal aandacht worden gevraagd bij de Commissie.

¹¹ Kamerstuk 32 013, nr. 248

Voor de uitgifte van Nederlandse staatsobligaties is het van belang dat de EU-taxonomie ook criteria bevat voor overstromingsrisico's. De Commissie erkent dat het nodig kan zijn om hier criteria voor te ontwikkelen onder de pijler adaptatie aan klimaatverandering, maar heeft dit tot nu toe niet opgenomen in de uitwerkingen van de taxonomie. Op verzoek van Nederland is dit in recente concept-uitwerkingen wel expliciet opgenomen. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat dit landt in de verdere formele uitwerking. Het kabinet zal zich daarnaast inzetten voor het beperken van de flexibiliteit die overheden krijgen bij het toepassen van de taxonomie-criteria. Een optie uit het impact assessment is de zogenoemde flexibiliteitsschil, hierbij moet niet 100 procent maar minimaal 70 procent van de opbrengsten in duurzame activiteiten worden geïnvesteerd. De overige 30 procent mag dan in andere (niet-duurzame) activiteiten worden geïnvesteerd. Het kabinet acht dit niet wenselijk. Dit doet afbreuk aan de kwaliteit van de groene obligatie en dit kan in de praktijk ook leiden tot twee EU groene obligatiestandaarden, namelijk een lichtgroene standaard voor (centrale) overheden en een donkergroene voor andere instellingen die wel voor 100 procent aan de criteria moeten voldoen. Het kabinet steunt enige flexibiliteit voor publieke uitgevende instellingen, maar acht het niet wenselijk dat de eisen voor (centrale) overheden en andere instellingen te ver uiteen gaan lopen.

Het kabinet steunt het voorstel dat staatsobligaties het subsidie- of belastingprogramma mogen toetsen aan de taxonomie-criteria, in plaats van de individuele investeringen die hieronder vallen. De uitgaven van overheden zijn doorgaans indirect en omvatten veel verschillende projecten waardoor het lastig is om de uiteindelijke investeringen te toetsen aan de EU-taxonomie. Ook het gebruik van de staatsaccountant als externe beoordelaar steunt het kabinet, omdat de staatsaccountant gespecialiseerd is in het beoordelen van overheidsuitgaven. Het is echter wel van belang dat de onafhankelijkheid van de staatsaccountant goed wordt geborgd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten zijn nog bezig een formeel standpunt over het voorstel te formuleren. Het kabinet verwacht dat andere lidstaten eveneens overwegend positief zullen staan tegenover het voorstel, maar dat er wel (technische) vragen en opmerkingen zullen worden geplaatst. Het Europees Parlement heeft eveneens nog geen formeel standpunt ingenomen, maar zal naar verwachting positief zijn over het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet voor wat betreft de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen betreffende instelling en werking van de interne markt. Uit artikel 4, lid 2, sub a VWEU volgt dat de interne markt een gedeelde bevoegdheid betreft tussen de EU en de lidstaten. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, nu het introduceren van één kwalitatief goede en betrouwbare standaard voor groene obligaties de werking van de interne markt, en dan met name de werking van kapitaalmarkten, zal bevorderen.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet voor wat betreft de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel om op het niveau van de Unie één standaard in te stellen voor de uitgifte van groene obligaties. Door het instellen van één standaard voor groene obligaties op EU-niveau wordt het gelijke speelveld op het terrein van de behandeling van groene obligaties verbeterd, onder andere door het voorkomen van versnippering die op zou treden als de lidstaten op nationaal niveau eigen standaarden zouden ontwikkelen. Het instellen van een standaard zou onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, en nationaal of lokaal optreden zou een negatief effect kunnen hebben op de werking van de interne markt. Daarom is optreden op het niveau van de Unie gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. Het voorstel gaat niet verder dan noodzakelijk om het doel te bereiken en is ook geschikt om het doel te bereiken. De Commissie beoogt met dit voorstel een kwalitatief duurzame standaard te introduceren. Een betrouwbare EU-standaard maakt het voor investeerders eenvoudiger om groene investeringen te identificeren en maakt het voor instellingen eenvoudiger om een betrouwbare groene obligatie uit te geven. Het kabinet acht het voorstel geschikt voor de ontwikkeling van een betrouwbare EU-standaard, zo stelt het eisen aan welke activiteiten groen zijn, verplicht het instellingen transparant te zijn over de (impact van) de investeringen, verplicht het een externe beoordeling van de rapportages en komt de externe beoordelaar onder toezicht te staan van ESMA. Het voorstel gaat niet verder dan noodzakelijk omdat het een vrijwillige standaard betreft. Dit biedt ondernemingen de mogelijkheid zich in positieve zin te onderscheiden, zonder het gebruik van de standaard op te leggen aan huidige marktpartijen voor wie de voordelen van het gebruik van de EU-standaard (om welke reden dan ook) niet opwegen tegen de nadelen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens de Commissie heeft het voorstel geen budgettaire gevolgen voor de EU. Voorgesteld wordt dat ESMA vergoedingen in rekening brengt bij externe beoordelaars om alle additionele administratieve kosten te dekken. Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Op basis van het voorstel is het mogelijk dat er budgettaire gevolgen zullen zijn voor de nationale instanties die worden belast met het toezicht en de handhaving op de uitgifte van groene obligaties. In Nederland is dat de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Het toezicht door de AFM op de uitgifte van groene obligaties zal deels vergelijkbaar zijn met het huidige prospectustoezicht bij de uitgifte van reguliere obligaties. Het voorstel bevat daarnaast ook additionele taken. Op dit moment kan er nog geen inschatting worden gemaakt van de precieze omvang van deze additionele taken. Dit is mede afhankelijk van de inhoud van het toezicht (zie

discussie 3.b) en het aantal EU groene obligaties dat wordt uitgegeven. De kosten die de AFM maakt voor het toezicht worden middels de bestaande begrotingssystematiek doorberekend aan de sector.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel biedt private en publieke instellingen vrijwillig de mogelijkheid om bij de uitgifte van een groene obligatie te voldoen aan de EU-standaard.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De invoering van een geharmoniseerde vrijwillige standaard voor groene obligaties op het niveau van de EU zal de maatstaf vormen voor hoogwaardige groene obligaties op Europese en mogelijk mondiale markten. Door een EU groene obligatie uit te geven kan een instelling zich in positieve zin onderscheiden van andere ondernemingen. Hiermee toont het aan te kunnen voldoen aan de hoge duurzaamheidseisen van de EU-standaard. Voor instellingen gevestigd buiten de EU is het ook mogelijk om te voldoen aan de EU-standaard.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening heeft naar verwachting enige, maar beperkte consequenties voor nationale regelgeving, ook gezien de directe werking van de verordening. Wel zal het besluit uitvoering EU-verordeningen (gebaseerd op de Wet op het financieel toezicht) aangepast moeten worden om het toezicht en de handhaving van de neergelegde bepalingen te regelen. Er dienen ook boetecategorieën aan specifieke bepalingen in het voorstel (waaronder artikel 8 t/m 13) te worden gekoppeld. Deze bepalingen moeten handhaafbaar worden gemaakt (met o.a. last onder dwangsom en aanwijzing).

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

Het voorstel geeft de Commissie conform artikel 290 VWEU de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen betreffende de procedureregels voor het nemen van toezichtmaatregelen en het opleggen van boetes (art. 55 lid 10 van het voorstel) alsmede de registratie-, toewijzings- en toezichtsvergoedingen voor het toezicht door ESMA op de externe beoordelaars (art. 58 lid 3 van het voorstel). Dit is ingegeven door een behoefte aan snelheid en flexibiliteit. De gedelegeerde handelingen betreffen geen essentiële onderdelen van het voorstel, het gaat om de invulling van procedures omtrent het toezicht. Hoewel de procedureregels mede bepalen hoe het toezicht door ESMA wordt vormgegeven, raakt dit niet aan de essentie van dit toezicht. Het kabinet heeft dan ook begrip voor de keuze voor gedelegeerde regelgeving. Het gaat om een gedetailleerde nadere invulling van het toezicht door ESMA waarmee de verordening wordt aangevuld, waardoor delegatie (in plaats van uitvoering) voor de hand ligt.

De bevoegdheidsdelegatie is voldoende afgebakend naar inhoud en strekking. Het voorstel benoemt de onderwerpen waar bij de invulling van de procedureregels aandacht aan moet worden gegeven. Bij het voorbereidende werk zal de Commissie passende consultaties uitzetten, waaronder op expertniveau, in overeenstemming met het interinstitutioneel akkoord Beter Wetgeven (IIA). De gedelegeerde handelingen treden alleen in werking als het Europees Parlement en de Raad daartegen geen bezwaar maken. Tot slot kan het Europees Parlement of de Raad de bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken.

Het voorstel geeft de Commissie tevens de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen¹² en gedelegeerde handelingen¹³ vast te stellen voor de criteria op basis waarvan een registratieaanvraag door een externe beoordelaar kan worden beoordeeld, inclusief welke informatie moet worden verstrekt. Omdat ESMA over de relevante expertise beschikt, wordt het voor elk van deze uitvoerings- en gedelegeerde handelingen aangewezen om een voorstel te doen aan de Commissie. Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om de uitvoerings- en gedelegeerde handelingen vervolgens vast te stellen. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheden aan de Commissie mogelijk. Het betreft geen essentiële onderdelen van het voorstel, maar een technische uitwerking van eisen die nodig zijn voor het toezicht en om het toezicht volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. Daarnaast is de bevoegdheid voldoende afgebakend naar inhoud en strekking, aangezien het voorstel op detailniveau aangeeft wat kan worden vastgesteld in de betreffende uitvoerings- en gedelegeerde handelingen. Het kabinet acht het verder wenselijk om deze bevoegdheid te delegeren, het betreft eisen die mogelijk onderhevig zijn aan verandering waardoor flexibiliteit en snelheid gewenst zijn. Met de uitvoeringshandelingen wordt gewaarborgd dat de verordening in de lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De gedelegeerde handelingen betreffen een gedetailleerde nadere invulling van het toezicht door ESMA en vormen daarmee een aanvulling van de verordening. Daarom heeft het kabinet begrip voor de keuze voor respectievelijk uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen.

Ten aanzien van deze uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen worden de lidstaten geïnformeerd over het voorstel van ESMA en de vaststelling door de Europese Commissie, zoals gebruikelijk bij het vaststellen van technische uitvoeringsnormen door ESMA.¹⁴ Dit is in afwijking van de gangbare comitologie-procedures voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen, waarin de lidstaten om advies of instemming (afhankelijk van de handeling) wordt gevraagd.¹⁵ Gegeven de expertise van ESMA op dit terrein, die door het kabinet wordt onderschreven, en de reeds bestaande bijzondere procedure voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen op voorstel van ESMA en door de Europese Commissie zoals vastgelegd in Verordening 1095/2010 waar in dit voorstel bij wordt aangesloten, kan het kabinet zich vinden in de door de Europese Commissie voorgestelde procedure.

Tot slot merkt het kabinet op dat in artikel 61 van het voorstel wordt verwezen naar de gebruikelijke comitologie-procedure, ondanks dat daar in het voorstel verder geen verwijzing naar wordt gemaakt. Het kabinet zal de Commissie om opheldering vragen op dit punt.

¹² Art. 15, lid 6, 16, lid 2, 38 lid 6

¹³ Art. 15 lid 5, 18 lid 3, 19 lid 2, 20 lid 3, 21 lid 4, 22 lid 3, 23 lid 3, 34 lid 7

¹⁴ Verordening 1095/2010 tot oprichting van ESMA.

¹⁵ Verordening 182/2011

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

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet acht deze termijn haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De EU-taxonomie, die bepaalt welke activiteiten duurzaam zijn, is onderhevig aan periodieke evaluatie. Het voorstel voor de EU groene obligatiestandaard biedt geen evaluatiebepaling.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het kabinet geeft zelf ook groene staatsobligaties uit en streeft ernaar om voor de uitgifte van de eigen groene staatsobligaties zo goed mogelijk te voldoen aan de EU groene obligatiestandaard. In de groene obligatierapportages van 2020¹⁶ en 2021¹⁷ is een eerste analyse gemaakt van de mate waarin de huidige groene staatsobligatie aan de EU groene obligatiestandaard voldoet. In de meest recente rapportage wordt geconstateerd dat de huidige groene staatsobligaties met een kleine aanpassing voldoen aan de beoordelingscriteria uit de EU-taxonomie voor substantiële bijdrage aan één van de zes klimaatdoelen. Voor overstromingsrisico's zijn echter nog geen beoordelingscriteria in de EU-taxonomie opgenomen. In de gedelegeerde handelingen voor de EU-taxonomie erkent de Commissie dat het nodig kan zijn om de beoordelingscriteria te herzien om beter rekening te houden met de bijzondere eigenschappen van infrastructuur voor de bescherming tegen overstromingen. Aan de beoordelingscriteria voor significante schade¹⁸ kan grotendeels worden voldaan. De overheid heeft echter niet de beschikking over alle informatie die benodigd is om alle onderliggende projecten hieraan te toetsen. Het voorstel biedt overheden de mogelijkheid om subsidies, investeringssteun en aftrekposten voor belastingen te toetsen op basis van de voorwaarden. Het is gezien bovenstaande nog niet duidelijk of een nieuwe groene Nederlandse staatsobligatie volledig kan voldoen aan de EU groene obligatiestandaard, maar hier zal wel zo veel mogelijk op worden ingezet.

Voor de handhaving van de rapportage-eisen en eisen voor externe beoordeling is voorzien in bestuurlijke boetes, met de verplichting om inbreuken op de rapportage-eisen en eisen voor externe beoordeling openbaar te maken, inclusief de naam van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de inbreuk heeft gepleegd. Ook zijn gedetailleerde voorschriften gegeven voor de omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden bij het opleggen van de sancties, zoals de ernst van de inbreuk. Dit sluit aan bij de manier waarop andere verplichtingen voor uitgevende instellingen zoals de prospectusplicht worden gehandhaafd en levert geen problemen op.

¹⁶ Kamerstuk 35 300 IX, nr. 19

¹⁷ Kamerstuk 35 570 IX, nr. 47

¹⁸ Do no significant harm (DNSH) criteria.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het is voor instellingen uit niet-EU landen mogelijk om geld op te halen met gebruikmaking van een «Europese groene obligatie» ofwel «EuGB», zo ook uit ontwikkelingslanden. Daarnaast kunnen instellingen uit lidstaten kapitaal ophalen met een Europese groene obligatie en dit kapitaal investeren in ontwikkelingslanden. In beide gevallen moet een instelling uit het ontwikkelingsland voldoen aan de beoordelingscriteria van de EU-taxonomie. Omdat de EU-taxonomie strikte criteria bevat is het niet waarschijnlijk dat er grootschalig gebruik zal worden gemaakt van de EU-standaard voor de financiering van groene projecten in ontwikkelingslanden.