Propuesta de Reglamento sobre bonos verdes europeos. Boletín Internacional de noviembre de 2021.

El 6 de julio de 2021 la Comisión Europea (CE) publicó su propuesta de Reglamento sobre los bonos verdes europeos (el Reglamento) cuya finalidad es establecer un marco común normativo para el uso de la denominación "bono verde europeo" o "BVEu" y un sistema para registrar y supervisar a las empresas que actúen como verificadores externos de los mismos. La propuesta establece un marco que se pueda usar por todos los emisores de bonos verdes, del sector público y privado, para empresas financieras y no financieras así como que resulte de utilidad para los emisores de bonos garantizados y las titulizaciones, cuyos valores sean emitidos por una sociedad instrumental. Asimismo, podrá ser usado por emisores tanto de dentro como de fuera de la Unión Europea (UE).

En la actualidad existen estándares privados para los bonos verdes comúnmente aceptados que son de uso generalizado. Estos estándares existentes establecen directrices o recomendaciones de alto nivel basadas en procesos, pero las definiciones subyacentes de los proyectos ecológicos no están suficientemente normalizadas, ni son rigurosas o exhaustivas. Por ello, su uso puede ser costoso y resultar difícil determinar el impacto medioambiental positivo de las inversiones así como comparar los diferentes bonos verdes en el mercado. También por este motivo, puede resultar complicado para los emisores determinar qué actividades económicas pueden considerarse legítimamente ecológicas y que se enfrenten a riesgos en su reputación derivados de posibles acusaciones de blanqueo ecológico, especialmente en los sectores en transición. La presente propuesta busca abordar estos obstáculos y establecer un estándar de bonos verdes de alta calidad que usa como marco de referencia el Reglamento (UE) 2020/852 (Reglamento de taxonomía) que puede utilizarse para determinar si una actividad económica y, por lo tanto, los activos o proyectos relacionados con ella son ecológicos, lo que a su vez contribuye a reducir los posibles riesgos de blanqueo ecológico.

Como ejemplo de usos potenciales de estos bonos verdes, la propuesta menciona, por citar algunos casos, la emisión por un banco para financiar hipotecas verdes, un fabricante de acero para financiar una nueva tecnología de producción con menores emisiones o un Estado con el fin de financiar un régimen de subvenciones para la instalación de energías renovables.

En lo que se refiere al régimen de verificación de los bonos verdes, que la propuesta de Reglamento aborda estableciendo un sistema para el registro y supervisión de las empresas que actúen como verificadores externos, el preámbulo menciona que también existe una fragmentación de las prácticas en el ámbito de la verificación externa que puede generar costes adicionales. Los estándares que se utilizan actualmente no garantizan de manera adecuada ni la transparencia ni la rendición de cuentas de los verificadores externos y no existe una supervisión permanente de las empresas que actúan como verificadores externos. La propuesta también busca normalizar la práctica de la verificación externa y aumentar la confianza en los verificadores externos mediante la introducción de un régimen voluntario de registro y supervisión.

La propuesta, por lo tanto, prevé 1) la creación de un estándar voluntario de bono verde que exija que el uso de los ingresos se ajuste a los requisitos del Reglamento de taxonomía y 2) la exigencia de que los emisores de BVEu obtengan una verificación previa y posterior a la emisión por parte de un verificador externo registrado y supervisado de conformidad con los requisitos del Reglamento. Además, se establece una cierta flexibilidad para los emisores soberanos de BVEu y sus verificadores externos.

El estándar se ha desarrollado usando las recomendaciones de expertos del sector financiero, ONG medioambientales, emisores de bonos verdes y representantes de los organismos de establecimiento de estándares de bonos verdes existentes. La CE también consultó a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA por sus siglas en inglés), en particular en relación con un posible régimen de registro y supervisión para los verificadores externos a escala de la Unión.

Propuesta de Reglamento

En sus diversos títulos, la propuesta de Reglamento incluye las condiciones para el uso de la designación "bono verde europeo" o "BVEu", los requisitos de los bonos y los de transparencia y verificación externa; las condiciones para el acceso a la actividad de verificador externo de bonos verdes europeos así como las facultades de las autoridades nacionales competentes para la supervisión de los emisores de bonos y de ESMA para la supervisión de los verificadores externos. También se otorga a la Comisión la facultad de adoptar los correspondientes actos delegados. Por último, las disposiciones finales establecen una disposición transitoria para los verificadores externos en los primeros treinta meses siguientes a la entrada en vigor del Reglamento.

Requisitos relacionados con los bonos verdes europeos

Los bonos que se designen como "bono verde europeo" o "BVEu" deberán cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento hasta su vencimiento.

Los ingresos procedentes de BVEu deberán utilizarse exclusivamente para financiar actividades económicas que, bien sean medioambientalmente sostenibles, bien contribuyan a la transformación de actividades en pos de su sostenibilidad medioambiental en un plazo no superior a cinco años excepto en determinadas circunstancias en las que podrían requerirse hasta diez años. Esto se podrá hacer directamente, mediante la financiación de activos y gastos relacionados con actividades económicas que cumplan los criterios establecidos en el artículo 3 del Reglamento de taxonomía[1], o indirectamente, a través de activos financieros que financien actividades económicas que cumplan dichos criterios.

Debido a los previsibles avances tecnológicos en materia de sostenibilidad medioambiental, es posible que con el tiempo la CE revise y modifique los criterios técnicos de selección de las actividades económicas medioambientalmente sostenibles y, por lo tanto, los actos delegados que los contienen. Por este motivo, se establece que al asignar los ingresos de los bonos, los emisores aplicarán los actos delegados en vigor en ese momento. Cuando dichos actos delegados se modifiquen con posterioridad, el emisor dispone de cinco años desde su entrada en vigor para aplicar los actos delegados modificados.

Requisitos de transparencia y verificación externa

El bono solo podrá ofrecerse al público en la Unión previa publicación en la web del emisor de la ficha informativa sobre los BVEu verificada previamente a la emisión por parte de un verificador externo.

El emisor deberá elaborar informes anuales de asignación de BVEu con una periodicidad anual hasta la asignación completa de los ingresos del bono y publicarlos a más tardar tres meses después del final del año de referencia. El emisor también está obligado a obtener la verificación posterior a la emisión, por parte de un verificador externo, del informe de asignación elaborado tras la asignación completa de los ingresos de los bonos.

El emisor elaborará un informe de impacto tras la asignación completa de los ingresos al menos una vez durante el período de vigencia del bono.

Los emisores deberán mantener en su web, hasta el vencimiento de los bonos, todos los documentos elaborados por el emisor con arreglo al Reglamento, incluidas las correspondientes verificaciones previas y posteriores a la emisión. Cuando los BVEu se ofrezcan al público o coticen en un solo Estado miembro, la información se facilitará en una lengua aceptada por la autoridad competente de dicho Estado miembro y cuando se ofrezcan o coticen en dos o más Estados miembros, bien en una lengua aceptada por la autoridad competente de cada Estado miembro bien en una lengua de uso habitual en el ámbito de las finanzas internacionales, a elección del emisor.

Los emisores de BVEu notificarán la publicación de los documentos a la autoridad nacional competente relevante sin demora indebida y a ESMA en un plazo de 30 días.

Requisitos de acceso a la actividad de los verificadores externos

Para acceder a la actividad, el verificador externo deberá estar registrado con ESMA y cumplir con las condiciones de registro de forma permanente. Se elaborarán normas técnicas de ejecución que especifiquen los modelos de formularios, plantillas y procedimientos para la notificación de la información requerida para la solicitud de registro.

ESMA solo registrará a un solicitante como verificador externo si 1) su alta dirección posee la honorabilidad suficiente, está suficientemente cualificada para garantizar que se pueden llevar a cabo las tareas de conformidad

con el Reglamento, posee cualificaciones profesionales suficientes y tiene experiencia en materia de aseguramiento de la calidad, control de calidad, realización de verificaciones previas y posteriores a la emisión y servicios financieros; 2) el número de analistas, empleados y otras personas directamente implicadas en las actividades de evaluación, así como su nivel de experiencia y formación, son suficientes y 3) las disposiciones internas aplicadas para garantizar el cumplimiento de los requisitos respecto de la organización, los procesos y la gobernanza de los verificadores externos establecidos en el Reglamento son adecuadas y eficaces. Se elaborarán normas técnicas de regulación para especificar los requisitos contemplados en los puntos 1) y 2).

Una vez registrado, el verificador externo podrá ejercer sus actividades en todo el territorio de la Unión y tendrá que notificar a ESMA cambios significativos en las condiciones demostradas para su registro inicial antes de que surtan efecto.

ESMA podrá denegar el registro o revocarlo en determinadas condiciones y mantendrá una base de datos en su web con todos los verificadores externos registrados, incluidos aquellos a los que se haya prohibido temporalmente ejercer sus actividades y cuyo registro se haya revocado.

En lo que se refiere a los requisitos de organización, los procesos y los documentos relativos a la gobernanza de los verificadores externos, el Reglamento establece disposiciones relativas a la alta dirección; los analistas, empleados y otras personas que participen directamente en las actividades de evaluación; la función de verificación del cumplimiento; las políticas y los procedimientos internos; las metodologías de evaluación y la información utilizada; y la externalización de actividades, para las cuales indica que se elaborarán normas técnicas de regulación a fin de especificar con mayor detalle los criterios necesarios para evaluar la adecuación y el cumplimiento con los requisitos. Asimismo, se establecen los requisitos relativos al mantenimiento de registros; la prevención de los conflictos de intereses y confidencialidad de la información; que la prestación de otros servicios no genere conflictos de interés y cómo actuar en caso de detectar errores en las metodologías de evaluación o en su aplicación.

Igualmente, el verificador externo deberá evaluar al menos una vez al año la idoneidad y eficacia de sus sistemas, mecanismos de control interno y disposiciones así como adoptar las medidas adecuadas para subsanar cualquier deficiencia.

El Reglamento menciona expresamente que ni las verificaciones previas ni las verificaciones posteriores a la emisión podrán referirse a ESMA ni a cualquier autoridad competente de tal manera que se indique o sugiera que estas respaldan o validan el documento de que se trate o cualquier actividad de evaluación del verificador externo.

El Reglamento también establece requisitos acerca de la información que los verificadores externos facilitarán gratuitamente en su web, lo que incluye todas las verificaciones previas y posteriores a la emisión en virtud del Reglamento.

Respecto a los verificadores externos de terceros países, la propuesta recoge tres posibles vías de acceso a la UE: un régimen basado en la evaluación de la equivalencia, otro basado en el reconocimiento y un tercero basado en la validación de los servicios ya prestados por verificadores externos de terceros países.

ESMA registrará a los verificadores externos de terceros países que lo soliciten siempre y cuando 1) la Comisión haya adoptado una decisión de equivalencia, 2) el verificador externo del tercer país esté registrado o autorizado para prestar los servicios externos de verificación y esté sujeto a una supervisión y un control del cumplimiento en su país de origen y 3) se hayan establecido acuerdos de cooperación entre ESMA y la autoridad de origen, tal y como se recoge en el Reglamento. No obstante, para facilitar el acceso de los verificadores externos de terceros países hasta que se adopte una decisión de equivalencia, se establece un proceso de reconocimiento por ESMA de los verificadores externos radicados en un tercer país. Adicionalmente, se establece un régimen de validación que permite, en determinadas condiciones, a los verificadores externos registrados situados en la Unión validar los servicios prestados por un verificador externo de un tercer país (en cualquier caso, el verificador externo de la UE debe ser plenamente responsable de los servicios validados y de garantizar que el verificador externo del tercer país cumple los requisitos establecidos en el Reglamento).

BVEu de emisores soberanos y su verificación externa

A diferencia de otros emisores, los emisores soberanos pueden utilizar los ingresos de los bonos verdes europeos para financiar indirectamente actividades económicas que se ajusten a los requisitos de la taxonomía mediante el uso de programas de gastos fiscales o programas de transferencias, incluidas las subvenciones. En tales casos, los Estados miembros habrán de velar por que las actividades financiadas por dichos programas cumplan las condiciones de estos. Por ese motivo, al realizar verificaciones previas y posteriores a la emisión de BVEu emitidos

por emisores soberanos y cuyos ingresos se asignen a gastos fiscales o subvenciones de conformidad con unas condiciones que estén en consonancia con los requisitos de la taxonomía, no debe exigirse a los verificadores externos que evalúen la adaptación a la taxonomía de cada actividad económica financiada por dichos programas. En tal caso, bastaría con que los verificadores externos verifiquen que las condiciones de los programas de financiación de que se trate se ajustan a los requisitos de la taxonomía. Los auditores del Estado, o cualquier otra entidad pública encargada por un emisor soberano de evaluar si los ingresos de los BVEu se asignan realmente a activos fijos, gastos y activos financieros admisibles, son entidades de Derecho público responsables de la supervisión del gasto público y especializadas en este ámbito, que, además, suelen gozar de una independencia garantizada legalmente. Por consiguiente, es preciso que los emisores soberanos que emitan BVEu puedan recurrir a dichos auditores del Estado o entidades públicas a efectos de la verificación externa de los bonos emitidos.

Facultades de supervisión de las ANC y ESMA

El Reglamento establece las facultades de las autoridades nacionales competentes para supervisar a los emisores de bonos con el fin de garantizar la aplicación del Reglamento así como el régimen de cooperación entre autoridades competentes e incluye varias disposiciones que especifican las sanciones administrativas y otras medidas administrativas que las autoridades competentes pueden imponer, así como normas sobre la publicación y la notificación de dichas sanciones a ESMA.

Por otro lado, entre las competencias de ESMA con respecto a la supervisión de los verificadores externos que establece el Reglamento figuran la facultad de solicitar información mediante simple solicitud (en cuyo caso no se está obligado a responder) o decisión (cuya respuesta es obligatoria, aunque también se puede recurrir), la facultad de llevar a cabo investigaciones generales, así como de realizar inspecciones in situ (también se establecen las condiciones en las que ESMA puede ejercer estas facultades de supervisión). Varias disposiciones especifican las medidas de supervisión, las multas y las sanciones periódicas que puede imponer ESMA, que está también facultada para cobrar tasas de registro y de supervisión.

[1] (1) Contribuir sustancialmente a uno o varios de los objetivos medioambientales establecidos en el artículo 9 de dicho Reglamento, (2) no causar ningún perjuicio significativo a alguno de tales objetivos medioambientales, (3) llevarse a cabo de conformidad con las garantías mínimas establecidas en el artículo 18 del mismo Reglamento y (4) ajustarse a los criterios técnicos de selección que hayan sido establecidos por la CE.

Enlaces de interés:

Propuesta de Reglamento sobre bonos verdes europeos y sus anexos

Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles