EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.5.2018
COM(2018) 355 final

2018/0180 (COD)

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Uredbe (EU) 2016/1011 glede referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco

(Besedilo velja za EGP)

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

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Ta predlog je del širše pobude Komisije o trajnostnem razvoju. Določa temelje za okvir EU, ki umešča okoljske, socialne in upravljavske (Environmental, Social and Governance, v nadaljnjem besedilu: ESG) vidike v središče finančnega sistema, da bi se podprlo preoblikovanje evropskega gospodarstva v okolju prijaznejši, odpornejši in krožni sistem. Za bolj trajnostne naložbe bi bilo treba v procesu sprejemanja naložbenih odločitev upoštevati dejavnike ESG, da bi ob upoštevanju emisij plinov, izčrpavanja virov ali delovnih pogojev naložbe postale bolj trajnostne. Cilj tega predloga in zakonodajnih aktov, predlaganih skupaj z njim, je, da se vidiki ESG usklajeno po vseh sektorjih vključijo v naložbeni in svetovalni proces. Tako bi moralo biti zagotovljeno, da vsi udeleženci na finančnem trgu (družbe za upravljanje KNPVP, UAIS, zavarovalnice, institucije za poklicno pokojninsko zavarovanje, upravitelji EuVECA in upravitelji EuSEF), distributerji zavarovalnih produktov ali naložbeni svetovalci, ki prejmejo pooblastilo svojih strank ali upravičencev za sprejemanje naložbenih odločitev v njihovem imenu, vključijo vidike ESG v svoje notranje postopke in v zvezi s tem obvestijo svoje stranke. Poleg tega bodo za pomoč vlagateljem pri primerjavi ogljičnega odtisa naložb s predlogi uvedene nove kategorije referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in ugodno ogljično bilanco. Ti predlogi, ki se medsebojno podpirajo, bi morali olajšati naložbe v trajnostne projekte in sredstva po vsej EU.

Sveženj Komisije upošteva svetovna prizadevanja za bolj trajnostno gospodarstvo. Vlade z vsega sveta so za naš planet in naše gospodarstvo izbrale bolj trajnostno pot s sprejetjem **Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah iz leta 2016** in **Agende Združenih narodov (ZN) za trajnostni razvoj do leta 2030.**

EU si prizadeva za razvoj, ki je skladen s potrebami sedanjosti in ne ogroža zmožnosti zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij. Trajnost je že od nekdaj v središču evropskega projekta. V pogodbah EU so priznane njene socialne in okoljske razsežnosti, ki jih je treba obravnavati skupaj.

Sporočilo Komisije iz leta 2016 o novih ukrepih za trajnostno prihodnost Evrope[1] povezuje cilje trajnostnega razvoja iz Agende ZN za trajnostni razvoj do leta 2030 z okvirom politike Unije za zagotovitev, da bodo vsi ukrepi in pobude politike EU znotraj EU in na svetovni ravni že od samega začetka naprej upoštevali cilje trajnostnega razvoja. EU se je prav tako v celoti zavezala, da bo dosegla svoje podnebne in energetske cilje do leta 2030 ter vključila trajnostni razvoj v politike EU, kot je to napovedal Jean-Claude Juncker v **političnih usmeritvah Evropske komisije**[2] iz leta 2014. Zato številne prednostne naloge politike Evropske komisije za obdobje 2014–2020 prispevajo k doseganju okoljskih ciljev EU in izvajanju agende za trajnostni razvoj do leta 2030. Mednje spadajo **naložbeni načrt za Evropo**[3], **sveženj o krožnem gospodarstvu**[4], **sveženj o energetski uniji**[5], **posodobitev**

---

1 17 ciljev trajnostnega razvoja vključuje kvalitativne in kvantitativne cilje za naslednjih 15 let, da se pripravimo na prihodnost in si prizadevamo za človekovo dostojanstvo, stabilnost, zdrav planet, pravične in odporne družbe ter uspešna gospodarstva.

2 Nov začetek za Evropo: moj načrt za delovna mesta, rast, pravičnost in demokratične spremembe – Politične usmeritve naslednje Evropske komisije, Strasbourg, 15. julij 2014, na voljo na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_sl.pdf

3 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki: Naložbeni načrt za Evropo (COM(2014) 903 final).

4 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Zaprtje zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo, COM(2015) 614 final.

strategije o biogospodarstvu EU[6], **unija kapitalskih trgov**[7] in **proračun EU za obdobje 2014–2020**, vključno s **kohezijskim skladom** in raziskovalnimi projekti. Komisija je poleg tega vzpostavila platformo, na kateri lahko sodelujejo različne zainteresirane strani, za spremljanje in izmenjavo najboljših praks glede izvajanja ciljev trajnostnega razvoja.

Za doseganje trajnostnih ciljev EU so potrebne velike naložbe. Samo na področju podnebja in energije je ocenjeno, da je za izpolnitev podnebnih in energetskih ciljev do leta 2030 potrebnih za 180 milijard EUR dodatnih naložb na leto[8]. Znaten del teh finančnih tokov bo moral prispevati zasebni sektor. Za zmanjšanje te naložbene vrzeli je treba tokove zasebnega kapitala v velikem obsegu preusmeriti v bolj trajnostne naložbe in ponovno razmisliti o evropskem finančnem okviru.

V tem okviru je Komisija decembra 2016 ustanovila **strokovno skupino na visoki ravni** za razvoj celovite strategije EU o trajnostnem financiranju. Strokovna skupina na visoki ravni je svoje končno poročilo[9] objavila 31. januarja 2018. V tem poročilu je bila predstavljena celovita vizija o trajnostnem financiranju za Evropo in sta bili opredeljeni dve ključni zahtevi za evropski finančni sistem. Prva je izboljšati prispevek finančnega sektorja k trajnostni in vključujoči rasti. Druga je okrepiti finančno stabilnost, tako da se dejavniki ESG vključijo v sprejemanje naložbenih odločitev. Strokovna skupina na visoki ravni je izdala osem ključnih priporočil, za katera meni, da predstavljajo bistvene elemente trajnostnega evropskega finančnega sistema. Med temi priporočili strokovna skupina na visoki ravni meni, da bi bilo treba od izdajateljev indeksov zahtevati, da razkrijejo podrobnosti o izpostavljenosti indeksa parametrom trajnosti na podlagi vrednostnih papirjev, vključenih v indekse, in njihovih uteži. Hkrati bi morala ESMA v svoje smernice o „izjavi o referenčnih vrednostih“ vključiti sklicevanje na vidike trajnosti, iz katerega bi moralo biti jasno razvidno, kako se vidiki trajnosti (ESG), vključno s prehodom na nizkoogljično gospodarstvo, odražajo v metodologiji določanja referenčne vrednosti.

Strokovna skupina na visoki ravni je poudarila, da imajo indeksi in referenčne vrednosti posreden, vendar pomemben vpliv na naložbe. Številni vlagatelji se zanašajo na referenčne vrednosti, zlasti pri razdelitvi portfelja in merjenju uspešnosti finančnih produktov. Čeprav so izdajatelji indeksov razvili širok spekter indeksov, katerih namen je zajeti vidike trajnosti in podnebne vidike, je njihov pomen v splošni porazdelitvi portfeljev še vedno omejen.

Za nadaljnje spremljanje dela strokovne skupine na visoki ravni in za prispevanje k širšim prizadevanjem za povezovanje financiranja s potrebami planeta in družbe je Komisija 8. marca 2018 objavila **Akcijski načrt o financiranju trajnostne rasti**[10]**.** Komisija je v tem akcijskem načrtu napovedala prihodnje ukrepe za povečanje preglednosti metodologij določanja referenčnih vrednosti, kar zadeva ESG, in pobudo za določitev standardov za metodologijo določanja referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika v Uniji.

---

5 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki: Okvirna strategija za trdno energetsko unijo s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost (COM(2015) 80 final).

6 Ares(2018)975361.

7 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Akcijski načrt o oblikovanju unije kapitalskih trgov (COM(2015) 468 final).

8 Ocena se nanaša na povprečno letno naložbeno vrzel za obdobje 2021–2030 in temelji na napovedih modela PRIMES, ki jih je Evropska komisija uporabila v oceni učinka predloga Direktive o energetski učinkovitosti (2016). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1483696687107&uri=CELEX:52016SC0405

9 Končno poročilo iz leta 2018, ki ga je pripravila strokovna skupina na visoki ravni za financiranje trajnostne rasti: „Financiranje trajnostnega evropskega gospodarstva“.

10 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Akcijski načrt: financiranje trajnostne rasti (COM(2018) 097 final).

S skupnimi standardi za referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika naj bi se odpravilo tveganje „lažnega zelenega oglaševanja“ (greenwashing), ko se vsi indeksi za nizke emisije ogljika promovirajo na enak način kot okoljsko ustrezni, kljub temu da imajo različne značilnosti. Poleg tega imajo zaradi različnih ravni preglednosti metodologije, kar zadeva ESG, udeleženci na trgu težave s primerjanjem indeksov pri izbiranju ustrezne referenčne vrednosti za svojo naložbeno strategijo.

Za reševanje ugotovljenih težav predvideva ta predlog spremembo uredbe o referenčnih vrednostih. Uvaja dve kategoriji referenčnih vrednosti: (i) referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika in (ii) referenčne vrednosti za ugodno ogljično bilanco.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

S predlogom bo spremenjena uredba o referenčnih vrednostih, tako da bodo uvedena pravila za uvedbo in upravljanje referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco. Predlog je skladen s ciljem uredbe o referenčnih vrednostih, s katero se skuša zagotoviti, da referenčne vrednosti natančno in zanesljivo odražajo gospodarske razmere ter da jih lahko vse zainteresirane strani brez težav razumejo, s čimer se podpira visoka raven varstva potrošnikov in vlagateljev. S predlogom se uvajajo dodatne zahteve glede preglednosti metodologije določanja novih kategorij referenčnih vrednosti, da bi postale bolj primerljive in da bi se izboljšalo sprejemanje odločitev upraviteljev portfeljev.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog dopolnjuje obstoječe okoljske in podnebne politike EU z izboljšanjem preglednosti metodologij določanja referenčnih vrednosti, kar zadeva ESG, in uvedbo usklajenih pravil za referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika, kar bi moralo omogočiti učinkovitejše usmerjanje naložb v trajnostna sredstva.

Ta predlog je del svežnja ukrepov za trajnostno financiranje, ki je prednostna naloga v okviru projekta unije kapitalskih trgov. Vsebuje ukrepe za izkoriščanje potenciala za preobrazbo, ki ga ima finančna tehnologija, in za preusmeritev zasebnega kapitala k trajnostnim naložbam. Prispeva k razvoju bolj povezanih kapitalskih trgov, saj vlagateljem omogoča, da izkoristijo prednosti enotnega trga, ko sprejemajo informirane odločitve.

Ta predlog je tudi del celovitejše strategije EU za uresničitev načrtov EU za podnebje in trajnostni razvoj ter prispeva k doseganju energetskih in podnebnih ciljev Unije za obdobje 2014–2020, kot so čist zrak, sveženj o krožnem gospodarstvu, strategija za energetsko unijo, vključno s svežnjem Čista energija za vse Evropejce in strategijo EU za prilagajanje podnebnim spremembam.

Ta predlog je skladen s pregledom Evropskega sistema finančnega nadzora[11], ki predvideva, da bodo Evropski bančni organ[12], Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine[13] ter

[11] Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) št. 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010, 345/2013, 346/2013, 600/2014, 2015/760, 2016/1011, 2017/1129 (COM(2017) 536 final).

[12] Uredba (EU) št. 1093/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES (UL L 331, 15.12.2010, str. 12).

[13] Uredba (EU) št. 1094/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/79/ES (UL L 331, 15.12.2010, str. 48).

Evropski organ za vrednostne papirje in trge[14] pri izvajanju svojih nalog upoštevali tveganja, povezana z okoljskimi, socialnimi in upravljavskimi dejavniki, tako da bodo dejavnosti na finančnem trgu bolj skladne s trajnostnimi cilji. In končno, ta predlog je skladen s predlogom Komisije o vseevropskem osebnem pokojninskem produktu, ki tudi predvideva več razkritij v zvezi z okoljskimi, socialnimi in upravljavskimi dejavniki[15].

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Člen 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) pooblašča Evropski parlament in Svet, da sprejmeta ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga. Člen 114 PDEU dovoljuje EU, da sprejme ukrepe ne samo za odpravo sedanjih ovir za uresničevanje temeljnih svoboščin, ampak tudi za preprečevanje nastanka takih ovir, vključno s tistimi, ki gospodarskim subjektom, vključno z vlagatelji, preprečujejo, da bi v celoti izkoristili prednosti notranjega trga.

Odsotnost usklajenih pravil EU za referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika je ustvarila različne standarde za ta merila, kar bi lahko povzročilo zmedo med vlagatelji in neoptimalno izbiro indeksov za merjenje uspešnosti nizkoogljičnih skladov in produktov. Člen 114 PDEU daje EU pravico do ukrepanja z namenom, da se (i) zagotovi delovanje notranjega trga v zvezi z indeksi za nizke emisije ogljika, ki se uporabljajo za merjenje uspešnosti nizkoogljičnih naložbenih portfeljev, (ii) zmanjšajo ovire za nemoteno delovanje notranjega trga ter (iii) olajšajo čezmejne naložbe v trajnostne dejavnosti po vsej Uniji.

• Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)

Predlog Komisije za spremembo uredbe o referenčnih vrednostih je skladen z načelom subsidiarnosti, kot je določeno v členu 5(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki določa, da Unija ukrepa le, če in v kolikor države članice same ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči in jih je torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseči na ravni Unije.

Medtem ko so nekatere referenčne vrednosti nacionalne, je uporaba referenčnih vrednosti v finančnih pogodbah in produktih pogosto čezmejna. Ukrepanje na nacionalni ravni v zvezi z indeksom lahko sicer pomaga zagotoviti, da je indeks ustrezno prilagojen posebnim nacionalnim vidikom, vendar obstaja tveganje, da ne bo imel čezmejne razsežnosti in da bo to lahko privedlo do številnih različnih pravil, s čimer bi se ustvarili neenaki konkurenčni pogoji znotraj enotnega trga, kar bi povzročilo neusklajen pristop v EU. Ukrepanje na nacionalni ravni bi bilo tudi neskladno s cilji uredbe o referenčnih vrednostih, ki je namenjena usklajevanju pravil, ki urejajo pripravo in uporabo referenčnih vrednosti po vsej Uniji. Skupina G20 in Odbor za finančno stabilnost priznavata ta problem, pri čemer je Odbor za finančno stabilnost zadolžil Mednarodno združenje nadzornikov trga vrednostnih papirjev (IOSCO) za pripravo globalnega sklopa načel, ki bi veljala za finančne referenčne vrednosti. Sprememba uredbe o referenčnih vrednostih bi pripomogla k okrepitvi enotnega

[14] Uredba (EU) št. 1095/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/77/ES (UL L 331, 15.12.2010, str. 84).

[15] Predlog Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o vseevropskem osebnem pokojninskem produktu (PEPP) (COM(2017) 343 final).

trga z izboljšanjem skupnega okvira za zanesljive in ustrezno uporabljene referenčne vrednosti v različnih državah članicah.

- **Sorazmernost**

Predlagana sprememba uredbe o referenčnih vrednostih je sorazmerna, kot zahteva člen 5(4) PEU. Osredotoča se na tiste indekse, ki vključujejo vidike glede trajnosti, zlasti indekse za nizke emisije ogljika. Ta predlog bo vplival le na navedene izdajatelje indeksov.

Predlog temelji na sorazmernem pristopu in zagotavlja, da se nove obveznosti nalagajo upravljavcem referenčnih vrednosti, za katere se že uporabljajo podobne zahteve v skladu z uredbo o referenčnih vrednostih. Upravno breme se zato ne bi smelo nesorazmerno povečati. Poleg tega lahko predlog v nekaterih primerih celo zmanjša breme za upravljavce referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika, saj določa jasna in usklajena pravila za takšne referenčne vrednosti, s čimer se lahko zmanjšajo stroški razvoja notranjih politik.

- **Izbira instrumenta**

Sprememba uredbe o referenčnih vrednostih je zaradi čezmejne narave številnih referenčnih vrednosti najustreznejši pravni instrument za uvedbo pravil o razkritju ESG in usklajenih minimalnih standardov za referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika po vsej Uniji. Uredba, ki se uporablja neposredno, zaradi česar nacionalna zakonodaja ni potrebna, bo omejila možnost, da bi pristojni organi na nacionalni ravni sprejemali različne ukrepe, ter bo zagotovila enoten pristop in večjo pravno varnost po vsej EU.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Strokovna skupina na visoki ravni je bila ustanovljena decembra 2016, da bi s priporočili pomagala razviti strategijo EU za trajnostno financiranje: sredi julija 2017 je objavila vmesno poročilo „Financiranje trajnostnega evropskega gospodarstva“ in ga 18. julija 2017 predstavila na srečanju zainteresiranih strani, sledil pa mu je vprašalnik za posvetovanje. Skupaj s končnim poročilom strokovne skupine na visoki ravni o financiranju trajnostnega evropskega gospodarstva je bil 31. januarja 2018 objavljen dokument s povratnimi informacijami. V dokumentu s povratnimi informacijami so povzeti odgovori anketirancev, zlasti v zvezi z vlogo referenčnih vrednosti ESG.

Poleg tega se je Komisija posvetovala z nekaterimi zainteresiranimi stranmi o i) potrebi po uskladitvi standardov za metodologije na evropski ravni; ii) ovirah pri uporabi indeksov za nizke emisije ogljika in iii) ključnih elementih, ki bi jih bilo treba vključiti v metodologijo določanja referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika. Mnenja zainteresiranih strani so povzeta v nadaljevanju.

Ciljno usmerjene ankete z zainteresiranimi stranmi

Anketirane so bile različne skupine zainteresiranih strani, vključno z anketiranci s področja upravljanja premoženja, upravljavcev referenčnih vrednosti, tržne infrastrukture, bančništva in zagovorništva/možganskih trustov.

Ankete so pokazale, da upravitelji premoženja na splošno uporabljajo dve vrsti indeksov za nizke emisije ogljika: glavni indeks za nizke emisije ogljika in indeks primerljivih podjetij (ang. *pure-play*) za nizke emisije ogljika. Upravitelji premoženja vidijo indekse za nizke

emisije ogljika kot orodje za obvladovanje tveganja morebitnega prihodnjega regulativnega posredovanja, ki bi lahko privedlo do „nasedlih“ naložb. Osredotočajo se predvsem na „razogljičene“ indekse. Ti indeksi se tvorijo na podlagi standardne ali „glavne“ referenčne vrednosti in tako, da se odstranijo podjetja z razmeroma visokimi ogljičnimi odtisi oz. da se tem podjetjem dodelijo nizke uteži.

Izdajatelji indeksov za nizke emisije ogljika si prizadevajo zmanjšati skupni ogljični odtis osnovnega portfelja indeksov v primerjavi s standardnimi indeksi, ki na splošno uporabljajo uteži, ki temeljijo na tržni kapitalizaciji. Njihov cilj bi bil lahko na primer zmanjšanje ogljičnega odtisa za 40 % v primerjavi s standardnim oziroma „glavnim“ indeksom. Izdajatelji indeksov primerljivih podjetij trdijo, da ti glavni „razogljičeni“ indeksi niso usklajeni s cilji 2°C iz Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah in se zavzemajo za strožjo metodologijo za izbor elementov referenčnih vrednosti, kot je razmerje med prihranki emisij in povzročenimi emisijami ogljika.

Ankete so pokazale tudi precejšnje razlike v tem, kako izdajatelji indeksov merijo ogljični odtis. Večina izdajateljev glavnih indeksov običajno upošteva emisije ogljika, ki jih neposredno povzročajo proizvodne dejavnosti podjetja (v nadaljnjem besedilu: emisije s področja 1), in posredne emisije, ki nastanejo zaradi dobave surovin ali drugih „vložkov“, ki jih je nabavilo podjetje v zgodnji fazi proizvodnega procesa za proizvajanje svojih proizvodov ali izvajanje storitev (v nadaljnjem besedilu: emisije s področja 2). Predstavniki izdajateljev indeksov primerljivih podjetij pa menijo, da ta pristop nezadostno odraža ogljični odtis podjetja, saj so povsem prezrte emisije, ki jih povzročajo stranke podjetja (v nadaljnjem besedilu: emisije s področja 3).

Vprašalnik

Upravitelji premoženja, pozavarovalnice, izdajatelji referenčnih vrednosti in eno bančno združenje so odgovorili na vprašanja o uporabnosti usklajenih standardov za metodologijo določanja indeksov za nizke emisije ogljika.

Anketiranci so navedli, da ne uporabljajo indeksa za nizke emisije ogljika, ker: (i) sedanje metodologije ne odražajo vseh virov emisij ogljika; (ii) njihove stranke (vlagatelji) ne zaupajo metodologiji, ki je uporabljena pri razpoložljivih indeksih za nizke emisije ogljika; in (iii) ker indeksi za nizke emisije ogljika, ki bi odražali njihov naložbeni pristop in način, niso na voljo.

Anketiranci so navedli, da bi bilo koristno oblikovati usklajene standarde za metodologijo določanja indeksov za nizke emisije ogljika na ravni EU in poudarili pomen, ki ga imajo zanesljivi podatki o posrednih emisijah ogljika, ki jih povzročajo uporabniki ali dobavitelji podjetja.

Na vprašanje, katere bi morale biti glavne značilnosti indeksov za nizke emisije ogljika, je večina anketirancev odgovorila, da bi bilo treba v ocenjevanje emisij ogljika vključiti emisije s področja 3. Nekateri anketiranci so navedli, da bi morala biti metodologija določanja indeksov za nizke emisije ogljika usklajena z morebitno prihodnjo taksonomijo EU. Vendar so nekateri anketiranci izrazili dvom glede razvoja usklajene metodologije na ravni EU, pri čemer so omenjali pomisleke glede razpoložljivih podatkov, nejasno povezavo med ogljičnim odtisom in okoljskimi tveganji, ki imajo finančne posledice (npr. tveganje prehoda), ter retrospektiven značaj večine metod.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Predlog temelji na poročilu strokovne skupine na visoki ravni o trajnostnem financiranju, v katerem se priporoča sprejetje ukrepov za izboljšanje preglednosti in smernic za referenčne vrednosti na finančnem trgu. Ta predlog prav tako skrbno upošteva uskladitev z drugimi

priporočili strokovne skupine na visoki ravni, kot sta razkritje in taksonomija tega, kar se šteje za trajnostno.

Predlog tudi temelji na študiji o opredelitvi zelenega v okviru zelenih financ, ki jo je Komisija naročila leta 2017. V študiji so predstavljeni:

- pregled in analiza svetovnih prizadevanj za opredelitev „zelenega“ za zelene obveznice, posojila in lastniški kapital, ki kotira na borzi;
- načini in obseg za opredelitev zelenih sredstev in dejavnosti s konceptualnimi opredelitvami, taksonomijami, metodologijami bonitetnega ocenjevanja in drugimi mehanizmi ter potreba po odražanju le teh v metodologijah, ki se uporabljajo za oblikovanje zelenih referenčnih vrednosti in skladov, ter
- primerjava velikih razlik v metodologijah, ki so osnova za zelen lastniški kapital in indekse zelenih obveznic.

Pri pripravi delegiranih aktov, v katerih se oblikujejo parametri metodologije za izbiro sredstev, ki so podlaga za indekse za nizke emisije ogljika in indekse za ugodno ogljično bilanco, se bo Komisija oprla na mnenje svoje skupine tehničnih strokovnjakov o trajnostnem financiranju.

- **Ocena učinka**

Komisija je v skladu s politiko „boljše priprave zakonodaje“ ocenila učinek alternativnih možnosti politike.

Splošne alternativne možnosti politike, preučene v oceni učinka, so bile naslednje:

(1) brez ukrepanja na ravni EU (možnost 1);

(2) izboljšanje preglednosti metodologije in vzpostavitev minimalnih standardov za „razogljičene indekse“ ali „indekse za nizke emisije ogljika“[16] – splošen pristop z minimalno uskladitvijo (možnost 2);

(3) usklajena pravila EU za indekse primerljivih podjetij za nizke emisije ogljika ali indekse za ugodno ogljično bilanco, ki so skladna s ciljem 2°C – specialističen pristop s podrobnimi pravili (možnost 3);

(4) minimalni standardi za usklajevanje metodologije, ki se uporabljajo za indekse za nizke emisije ogljika in indekse za ugodno ogljično bilanco (možnost 4, podmožnost a), ali usklajena pravila EU za različne vrste indeksov za nizke emisije ogljika – celovit regulativni pristop (možnost 4, podmožnost b).

V okviru možnosti 1 se bo razdrobljenost trga verjetno sčasoma še naprej povečevala, medtem ko bi s tem povezani stroški iskanja za vlagatelje ostali visoki. Vlagatelji, ki želijo vlagati v sredstva z dejanskim učinkom, usklajena s ciljem 2°C, še vedno ne bi imeli ustreznih orodij (referenčnih vrednosti) za oceno uspešnosti svojih nizkoogljičnih skladov/portfelja. Neusklajenost metodologij določanja indeksov za nizke emisije ogljika bi še naprej vplivala na njihovo primerljivost in ustreznost. Poleg tega ne bo spodbujala podjetij, da bi svoje poslovne strategije uskladila s podnebnimi cilji.

[16] Ti indeksi se običajno oblikujejo tako, da se uporabi standardna referenčna vrednost, kot je S&P 500 ali NASDAQ 100, in se odstranijo podjetja z razmeroma visokimi ogljičnimi odtisi oz. se tem podjetjem dodelijo nizke uteži. Za več podrobnosti glej Prilogo 9 k oceni učinka [povezava].

Možnost 2 bi izboljšala preglednost metodologije določanja referenčnih vrednosti in uskladila nekatere njene elemente. V okviru te možnosti bi bili vlagatelji seznanjeni s podrobnostmi o vključitvi parametrov, povezanih s podnebjem, opisom elementov referenčne vrednosti in merili, ki se uporabljajo za izbor in tehtanje teh elementov. Ta možnost bi bila za upravljavce referenčnih vrednosti razmeroma enostavna za sprejetje in razmeroma stroškovno učinkovita, saj bi od njih zahtevala le, da v svoji metodologiji izpolnjujejo minimalne standarde, in bi jim omogočila določeno mero prilagodljivosti za dodajanje drugih elementov/meril. Vendar bi se ta usklajena metodologija uporabljala le za segment indeksov za nizke emisije ogljika, s katerimi se ne želi doseči cilj 2°C, in morda zato ne bi znatno prispevala k politikam za blažitev podnebnih sprememb, saj na ravni EU ne bi bilo pojasnjeno, kaj so trajnostna sredstva/naložbe. Zato ta možnost ni usklajena s popolnim doseganjem ciljev EU glede trajnosti.

V okviru **možnosti 3** bi Komisija vzpostavila usklajen sklop pravil, ki zajemajo indekse primerljivih podjetij za nizke emisije ogljika ali indekse za ugodno ogljično bilanco[17]. Ti indeksi bi upraviteljem premoženja/institucionalnim vlagateljem omogočili, da ustrezno spremljajo/ocenijo uspešnost svojih skladov, izbranih v skladu s ciljem 2°C iz Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah, ter svojim strankam/upravičencem dokažejo skladnost s to naložbeno strategijo. Metodologija bi v nasprotju z možnostjo 2 omogočila vključitev sredstev tistih podjetij, ki znatno prispevajo k zmanjšanju emisij, ter tako usmerila več naložbenih tokov v takšne izdajatelje[18]. Vendar se lahko z indeksi primerljivih podjetij za nizke emisije ogljika naložbe osredotočijo le v nekatere sektorje in ti indeksi se ne štejejo za primerne za oblikovanje osrednjega portfelja lastniških instrumentov s strani velike skupine zainteresiranih strani, kar bi pomenilo tveganje omejene uvedbe referenčne vrednosti na trg.

V okviru **možnosti 4** bi bila uvedena usklajena pravila za (1) „razogljičene“ ali „nizkoogljične“ različice standardnih indeksov in (2) indekse primerljivih podjetij za nizke emisije ogljika ali indekse za ugodno ogljično bilanco. Zato bi se ta možnost uporabljala za širši razpon indeksov kot možnosti 2 ali 3. Institucionalnim vlagateljem in upraviteljem premoženja bi omogočila, da bi lahko ustrezno spremljali/ocenjevali uspešnost več vrst nizkoogljičnih skladov in zagotovila razmeroma veliko izbiro orodij, s katerimi bi dokazali skladnost z nizkoogljičnimi preferencami strank.

Ta možnost je bila analizirana v okviru dveh različnih podmožnosti.

Podmožnost 4a (**prednostna možnost**): v skladu s pristopom iz te podmožnosti bi novi okvir uvedel minimalne standarde za uskladitev metodologije, ki se uporablja za indekse za nizke emisije ogljika in indekse za ugodno ogljično bilanco. Ta možnost bi določila nekatere minimalne ključne elemente metodologije, uporabljene za določitev razogljičenih referenčnih vrednosti in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco, pri čemer bi določila standarde za merila in metode, ki se uporabljajo za izbiro sredstev, ki so podlaga za referenčne vrednosti, in za utež teh sredstev, ter za izračun ogljičnega odtisa in prihrankov emisij, povezanih s temi sredstvi, pri čemer bi se v čim večji meri izkoristile obstoječe evropske metodologije, ki jih je odobrila Komisija in ki jih v veliki meri uporabljajo podjetja za izračun svoje okoljske uspešnosti, kot sta okoljski odtis izdelkov (Product Environmental Footprint – PEF) in okoljski odtis organizacij (Organisation Environmental Footprint – OEF)[19].

---

17 Ti indeksi običajno izberejo podjetja iz naložbenega sveta, ki prispevajo k znatnemu zmanjšanju ogljičnih odtisov na podlagi razmerij, kot je razmerje med prihranki emisij in povzročenimi emisijami ogljika (*Carbon Impact Ratio* – CIR). Za podrobno razlago glej Prilogo 9 k oceni učinka.

18 Za razlago glej Prilogo 9 k oceni učinka [povezava].

19 Priporočilo 179/2013, ki ga je kolegij sprejel 9. aprila 2013 in je bilo objavljeno v Uradnem listu 4. maja 2013.

Podmožnost 4b: ta podmožnost bi uvedla ureditve za maksimalno uskladitev, pri čemer bi bila metodologija dveh na novo uvedenih kategorij referenčnih vrednosti v celoti usklajena na podlagi podrobnega in celovitega sklopa pravil, določenih na ravni 1 in natančneje opredeljenih s podrobnimi zahtevami na ravni 2. Navedena pravila bi določila podrobna merila za izbiro sredstev, ki so podlaga za referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčne vrednosti za ugodno ogljično bilanco ter za njihovo tehtanje. Ta pristop bi omogočil visoko stopnjo primerljivosti metodologij novih kategorij referenčnih vrednosti. Vendar upravljavci referenčnih vrednosti ne bi imeli določene prožnosti pri oblikovanju svoje metodologije in bi utrpeli velike stroške usklajevanja z novimi strogimi zahtevami, ki jih določa zakonodaja EU.

V okviru podmožnosti 4a, ko bi imeli vlagatelji manjšo stopnjo primerljivosti metodologij za določanje referenčnih vrednosti, bi imeli upravljavci referenčnih vrednosti precej prožnosti pri oblikovanju formule za izračun svoje metodologije. Na splošno bo ta pristop udeležencem na trgu omogočil, da razvijejo nove strategije za obravnavanje okoljskih vprašanj. Poleg tega bodo imeli upravljavci referenčnih vrednosti manjše stroške pri prilagajanju svojih uveljavljenih metodologij minimalnim standardom, ki jih določa zakonodaja EU.

Ta podmožnost je skladna tudi z drugimi predlogi Komisije na področju trajnostnega financiranja[20], saj bi prispevala k izboljšanju kakovosti informacij, ki jih upravitelji premoženja zagotavljajo končnim vlagateljem v skladu z naložbenim ciljem. Podobno kot možnost 3 bi lahko podmožnost 4a tudi usmerila več naložb v podjetja iz sektorjev z visoko ogljično intenzivnostjo, ki znatno prispevajo k zmanjšanju emisij. Vendar v zvezi s to možnostjo obstaja več izzivov: i) razpoložljivi podatki niso stabilni in običajno niso popolni; ii) primerjanje emisij ogljika podjetij iz različnih sektorjev je lahko zapleteno; in (iii) obstaja potencialno tveganje, da bi uvedba usklajenih metodologij lahko ovirala inovacije.

Komisija predvideva naslednje učinke prednostne možnosti v gospodarskem, okoljskem in družbenem smislu:

Kar zadeva gospodarske učinke, bi imeli usklajeni standardi EU za pregledne metodologije določanja indeksov za nizke emisije ogljika in indeksov za ugodno ogljično bilanco, skupaj s splošnejšimi podrobnejšimi razkritji ESG za druge referenčne vrednosti, naslednji učinek: i) zmanjšali bi nesorazmerje informacij med vlagatelji in izdajatelji indeksov, saj bi imeli upravitelji premoženja in portfeljev vse potrebne informacije za izbiro indeksa za nizke emisije ogljika ali indeksa za ugodno ogljično bilanco, ki odraža njihov način vlaganja; (ii) zmanjšali bi trenutno razdrobljenost trga, saj metodologije določanja indeksov za nizke emisije ogljika še niso bile standardizirane; in (iii) izboljšali bi kakovost in primerljivost informacij, povezanih s podnebjem, ki jih razkrijejo podjetja, ki bi zdaj imela spodbudo za razkritje teh informacij, ki se vključijo v indeks. Zato bi uporaba usklajenih standardov EU za pregledne metodologije privedla do razvoja referenčnih vrednosti, ki bi bile primernejše za merjenje uspešnosti portfelja ali finančnega produkta, ki sledi „naložbeni strategiji z nizkimi emisijami ogljika“ ali „naložbeni strategiji s ciljem 2°C“.

Kar zadeva **vplive na okolje**, bo uporaba usklajenih standardov EU razmeroma hitro preusmerila financiranje v sredstva in projekte s trajnostnimi cilji, ki imajo pozitiven učinek v smislu emisij toplogrednih plinov, in prispevala k ciljem Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah. Zato bi uskladitev standardov in razkritij metodologije za različne vrste indeksov za nizke emisije ogljika in indeksov za ugodno ogljično bilanco zagotovila vlagateljem, ki sledijo različnim nizkoogljičnim strategijam, ustrezno orodje za oceno skladnosti med njihovim skladom/portfelji in izbrano referenčno vrednostjo ter bi tem

[20] Povezava do drugih besedil iz majskega paketa.

vlagateljem omogočila boljše spremljanje/merjenje uspešnosti glede na ustrezno referenčno vrednost za nizke emisije ogljika.

Predlog nima znatnih neposrednih ali posrednih **socialnih učinkov**.

Predlog upošteva mnenja (pozitivno mnenje s pridržki, izdano 14. maja 2018, in prejšnji dve negativni mnenji), ki jih je izdal Odbor za regulativni nadzor. Predlog in revidirana ocena učinka obravnavata pripombe Odbora za regulativni nadzor, v katerih je bilo ugotovljeno, da so bile potrebne prilagoditve pred nadaljnjim izvajanjem te pobude (povezava).

Odbor za regulativni nadzor je v svojih pripombah namignil, da ocena učinka ni ustrezno upoštevala tveganj, povezanih z zahtevo za upravljavce referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika, da uporabljajo taksonomijo. Odbor je tudi izrazil pomisleke, da v zvezi s prihodnjim razvojem metodologije določanja referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika ocena učinka ni v zadostni meri obravnavala stroškov za upravljavce in uporabnike teh referenčnih vrednosti.

Da bi Komisija odpravila pomisleke odbora, je za upravljavce referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčne vrednosti za ugodno ogljično bilanco odpravila obveznost uporabe taksonomije EU pri oblikovanju parametrov metodologije za izbiro sredstev, ki so podlaga za referenčne vrednosti, in pri izpolnjevanju obveznosti glede razkritja. Poleg tega je bil ta predlog nadalje prilagojen, da se zagotovi ustrezno upoštevanje vidikov v zvezi s stroški pri razvoju metodologije določanja referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco. Komisija bo pooblaščena za sprejemanje delegiranih aktov, ki bodo podrobno opredelili samo minimalne standarde za usklajeno metodologijo določanja referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco. S temi delegiranimi akti zato ne bo uvedena popolnoma usklajena metodologija, ampak minimalna merila, s čimer bo upravljavcem referenčnih vrednosti omogočena potrebna prožnost. Zato bi bili stroški izpolnjevanja predpisov omejeni.

- **Temeljne pravice**

Predlog spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, priznana z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah, kar zadeva obveznost, da mora biti navedena okoljsko trajnostna gospodarska dejavnost izvedena v skladu z minimalno varstvom na področju sociale, upravljanja in etike.

V skladu s pravico do svobode izražanja in svobode obveščanja se zahteva spoštovanje svobode medijev. To uredbo bi bilo treba razlagati in uporabljati v skladu s to temeljno pravico. Zato za osebe, ki zgolj objavljajo referenčno vrednost za nizke emisije ogljika ali referenčno vrednost za ugodno ogljično bilanco ali se sklicujejo nanjo v novinarske namene, vendar nimajo nadzora nad zagotavljanjem te referenčne vrednosti, ne bi smele veljati zahteve, ki veljajo za upravljavce v skladu s to uredbo. To tako novinarjem pušča proste roke pri novinarskem poročanju o finančnih trgih in trgih primarnih proizvodov. V skladu s tem so bile funkcije upravljavca referenčne vrednosti natančno opredeljene za zagotovitev, da zajemajo zagotavljanje referenčne vrednosti ne pa tudi novinarskih dejavnosti.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Ne pričakuje se, da bo pobuda vplivala na proračun EU. Zahteve za referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčne vrednosti za ugodno ogljično bilanco bodo dopolnjevale že obstoječe zahteve za upravljavce referenčnih vrednosti in zato ne bodo imele znatnega vpliva

na stroške, ki jih imajo zadevni nadzorni organi glede na njihovo trenutno zmogljivost in vire v skladu z uredbo o referenčnih vrednostih.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Komisija bo eno leto po tem, ko bo pravni instrument začel veljati, vzpostavila program za spremljanje realizacij, rezultatov in učinkov pobude. V tem programu spremljanja se bodo določili načini za zbiranje podatkov in drugih potrebnih dokazov. Ocena je predvidena pet let po izvedbi ukrepov. Njen cilj je med drugim oceniti, kako uspešni in učinkoviti so bili ukrepi v smislu doseganja ciljev, predstavljenih v tej oceni učinka, in sprejeti odločitev o tem, ali so potrebni novi ukrepi ali spremembe.

Posebni ključni kazalniki uspešnosti, ki so namenjeni merjenju izvajanja referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco ter njihovega prispevka k ciljem iz akcijskega načrta o financiranju trajnostne rasti in reševanju problemov iz oddelka 1 tega obrazložitvenega memoranduma, so naslednji:

- razvoj števila in velikosti skladov/portfeljev, ki uporabljajo referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčne vrednosti za ugodno ogljično bilanco;
- število pritožb, ki jih je Komisija prejela od uporabnikov referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco;
- stroški priprave referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco;
- poročilo Komisije v skladu z uredbo o referenčnih vrednostih za pregled delovanja in učinkovitosti referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika ter ustreznosti njihovega nadzora (klavzula o pregledu iz člena 54).

Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga

Člen 1(1) uvaja v uredbo o referenčnih vrednostih opredelitve novih kategorij referenčnih vrednosti, in sicer „referenčno vrednost za nizke emisije ogljika“ in „referenčno vrednost za ugodno ogljično bilanco“.

Člen 1(2) spreminja člen 13(1) uredbe o referenčnih vrednostih (Preglednost metodologije) in dodaja novo točko (d) na seznam informacij, ki jih mora objaviti ali dati na voljo upravljavec referenčnih vrednosti. Upravljavci referenčnih vrednosti ali skupine referenčnih vrednosti, ki sledijo ciljem ESG ali jih upoštevajo, bi morali v skladu z novo obveznostjo poleg drugih informacij, ki jih je treba razkriti, zlasti pojasniti, kako ključni elementi metodologije odražajo dejavnike ESG. Komisija je pooblaščena, da podrobneje določi minimalno vsebino takega razkritja.

V skladu s členom 1(3) se pod naslov III uredbe o referenčnih vrednostih vstavi novo poglavje 3A, v katerem je navedena ena določba (člen 29a), ki opredeljuje ključne zahteve, ki se uporabljajo za metodologijo določanja referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika ali referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco (navedene v na novo uvedeni prilogi). Komisija je sprva nameravala uvesti popolnoma usklajeno ureditev za metodologijo novih kategorij referenčnih vrednosti na podlagi celovitega sklopa pravil. V skladu z navedenim pristopom bi bilo treba v delegiranih aktih, ki jih sprejme Komisija na podlagi mnenja strokovne skupine, podrobneje opredeliti ključne elemente metodologije, določene v tem zakonodajnem predlogu, in sicer s podrobnimi zahtevami za izbiro in tehtanje sredstev, ki so

podlaga. Poleg tega naj bi po meri prilagojeni delegirani akti od upravljavcev referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco zahtevali, naj uporabijo uredbo EU o taksonomiji, ko bodo oblikovali parametre metodologije za izbiro sredstev, ki so podlaga.

Da bi upoštevala pomisleke Odbora za regulativni nadzor glede morebitnih stroškov, povezanih s prihodnjim razvojem takšne stroge metodologije, je Komisija ta predlog prilagodila tako, da bo pooblastilo za sprejetje delegiranih aktov omejeno na podrobnejšo opredelitev minimalnih standardov za referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčne vrednosti za ugodno ogljično bilanco. Temu predlogu je bila dana prednost tudi zato, ker bi še vedno omogočal visoko stopnjo primerljivosti metodologij določanja referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika. Hkrati upravljavci referenčnih vrednosti ne bi imeli visokih stroškov pri usklajevanju svoje metodologije s standardom EU in bi pri oblikovanju svoje metodologije ohranili določeno stopnjo prožnosti. Na splošno bi ta pristop trgu omogočil manevrski prostor, da razvije inovativne strategije za obravnavanje okoljskih vprašanj.

Da bi upoštevali pomisleke, ki jih je odbor izrazil glede tveganj v zvezi z obvezno uporabo taksonomije s strani upravljavcev referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika, je bil predlog nadalje prilagojen tako, da delegirani akti, ki določajo minimalne standarde za usklajevanje, ne bodo zahtevali od upravljavcev referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco, da pri oblikovanju parametrov metodologije za izbiro sredstev, ki so podlaga, uporabljajo taksonomijo EU. Ločevanje metodologije od taksonomije EU bo upravljavcem omogočilo tudi potrebno raven prožnosti, ki jo potrebujejo.

Člen 4(1) spreminja člen 27 uredbe o referenčnih vrednostih (v nadaljnjem besedilu: izjava o referenčnih vrednostih), tako da uvaja nov odstavek, katerega cilj je od upravljavcev zahtevati, da morajo za vsako zagotovljeno referenčno vrednost ali skupino referenčnih vrednosti, ki sledi ciljem ESG ali jih upošteva, v izjavi o referenčnih vrednostih pojasniti, kako so upoštevani okoljski, socialni in upravljavski dejavniki. Komisija je pooblaščena, da podrobneje določi informacije, ki jih je treba navesti.

Odstavek 5 uvaja novo Prilogo III k uredbi o referenčnih vrednostih, ki določa ključne zahteve za metodologijo določanja referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco in navaja elemente, ki jih morajo razkriti upravljavci, ter postopek, ki ga je treba upoštevati za spremembo metodologije.

V skladu s členom 2 začne ta uredba veljati dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

2018/0180 (COD)

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Uredbe (EU) 2016/1011 glede referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 114 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropske centralne banke[21],

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora[22],

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Generalna skupščina ZN je 25. septembra 2015 sprejela nov svetovni okvir za trajnostni razvoj: agendo za trajnostni razvoj do leta 2030[23], katere osrednja tema so cilji trajnostnega razvoja. Sporočilo Komisije iz leta 2016 o novih ukrepih za trajnostno prihodnost Evrope[24] povezuje cilje trajnostnega razvoja z okvirom politike Unije za zagotovitev, da bodo vsi ukrepi in pobude politike EU znotraj EU in na svetovni ravni že od samega začetka naprej upoštevali cilje trajnostnega razvoja. Evropski svet je v sklepih z dne 20. junija 2017[25] potrdil, da so Unija in države članice zavezane celovitemu, doslednemu, obsežnemu, integriranemu in učinkovitemu izvajanju Agende 2030, tudi v tesnem sodelovanju s partnerji in drugimi deležniki.

(2) Leta 2015 je Unija sklenila Pariški sporazum o podnebnih spremembah[26]. Člen 2(c) navedenega Sporazuma določa cilj, da je treba okrepiti odziv na podnebne spremembe, med drugim tudi tako, da se finančne tokove uskladi z razvojnimi usmeritvami, ki vodijo v zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in v večjo odpornost družbe proti spremembi podnebja.

(3) Trajnost in prehod na nizkoogljično, na podnebne spremembe odporno krožno gospodarstvo, ki bolje gospodari z viri, sta ključnega pomena za zagotavljanje dolgoročne konkurenčnosti gospodarstva Unije. Trajnost je že dolgo v središču projekta Unije, njene socialne in okoljske razsežnosti pa so priznane v pogodbah Unije.

---

21 UL C […], […], str. […].

22 UL C, , str. .

23 *Spreminjamo naš svet: agenda za trajnostni razvoj do leta 2030 (*ZN 2015).

24 COM(2016) 739 final.

25 CO EUR 17, CONCL. 5.

26 UL L 282, 19.10.2016, str. 4.

(4) Komisija je marca 2018 objavila svoj akcijski načrt „Financiranje trajnostne rasti“[27], ki določa ambiciozno in celovito strategijo za trajnostno financiranje. Eden od ciljev tega akcijskega načrta je, da se kapitalski tokovi preusmerijo k trajnostnim naložbam za doseganje trajnostne in vključujoče rasti.

(5) Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta[28] je pozval k povečanju zasebnega financiranja okoljskih in s podnebjem povezanih izdatkov, zlasti z vzpostavitvijo spodbud in metodologij, ki spodbujajo podjetja, da merijo okoljske stroške poslovanja in dobiček zaradi uporabe okoljskih storitev.

(6) Za doseganje ciljev trajnostnega razvoja v Uniji je treba kapitalske tokove usmerjati v trajnostne naložbe. Pomembno je, da se za doseganje navedenih ciljev v celoti izkoristi potencial notranjega trga. V tem okviru je ključnega pomena, da se na notranjem trgu odstranijo ovire za učinkovit pretok kapitala v trajnostne naložbe in da se prepreči nastanek takih pričakovanih ovir.

(7) Uredba (EU) 2016/1011 Evropskega parlamenta in Sveta[29] določa enotna pravila za referenčne vrednosti v Uniji in upošteva njihove različne vrste. Vse več vlagateljev sledi nizkoogljičnim naložbenim strategijam in za sklicevanje na uspešnost naložbenih portfeljev ali za merjenje te uspešnosti uporablja referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika.

(8) Široka paleta indeksov se trenutno združuje pod oznako indeksi za nizke emisije ogljika. Navedeni indeksi za nizke emisije ogljika se uporabljajo kot referenčne vrednosti za naložbene portfelje in produkte, ki se prodajajo prek meja. Kakovost in integriteta referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika vplivata na učinkovito delovanje notranjega trga za najrazličnejše individualne in kolektivne naložbene portfelje. Številni indeksi za nizke emisije ogljika, ki se uporabljajo kot merila uspešnosti za naložbene portfelje, zlasti za ločene naložbene račune in kolektivne naložbene sheme, se zagotavljajo v eni državi članici, vendar jih uporabljajo upravitelji portfeljev in premoženja v drugih državah članicah. Poleg tega upravitelji portfeljev in premoženja z uporabo referenčnih vrednosti, pripravljenih v drugih državah članicah, pogosto zavarujejo tveganja, povezana z izpostavljenostmi do emisij ogljika.

(9) Na trgu so se pojavile različne kategorije indeksov za nizke emisije ogljika z različnimi ravnmi ambicij. Medtem ko si nekatere referenčne vrednosti prizadevajo zmanjšati ogljični odtis standardnega naložbenega portfelja, imajo druge za cilj, da se izberejo samo elementi, ki prispevajo k doseganju cilja 2°C, kot je določen v Pariškem sporazumu o podnebnih spremembah. Kljub razlikam v ciljih in strategijah se vse te referenčne vrednosti pogosto skupaj promovirajo kot referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika.

(10) Različni pristopi k metodologijam za določanje referenčnih vrednosti povzročajo razdrobljenost notranjega trga, ker uporabnikom referenčnih vrednosti ni jasno, ali gre pri določenem indeksu za nizke emisije ogljika za referenčno merilo, ki je usklajeno s

---

[27] COM(2018) 97 final.

[28] Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 „Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta“ (UL L 354, 28.12.2013, str. 171).

[29] Uredba (EU) 2016/1011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2016 o indeksih, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti v finančnih instrumentih in finančnih pogodbah ali za merjenje uspešnosti investicijskih skladov, in spremembi direktiv 2008/48/ES in 2014/17/EU ter Uredbe (EU) št. 596/2014 (UL L 171, 29.6.2016, str. 1).

ciljem 2°C, ali zgolj za referenčno merilo, katerega namen je znižati ogljični odtis standardnega naložbenega portfelja. Za obravnavo morebitnih nelegitimnih zahtevkov upravljavcev glede nizkoogljične narave njihovih referenčnih vrednosti bodo države članice verjetno sprejele različna pravila, da bi se izognile posledični zmedi vlagateljev in dvoumnosti glede ciljev in ravni ambicij, na katerih temeljijo različne kategorije tako imenovanih indeksov za nizke emisije ogljika, ki se uporabljajo kot referenčne vrednosti za nizkoogljični naložbeni portfelj.

(11) Ker ni usklajenega okvira za zagotavljanje točnosti in integritete glavnih kategorij referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika, ki se uporabljajo v individualnih ali kolektivnih naložbenih portfeljih, je verjetno, da bodo razlike v pristopih držav članic ovirale nemoteno delovanje notranjega trga.

(12) Zato je za ohranitev pravilnega delovanja notranjega trga, nadaljnje izboljšanje pogojev njegovega delovanja ter za zagotovitev visoke ravni varstva potrošnikov in vlagateljev primerno prilagoditi Uredbo (EU) 2016/1011, da se določi regulativni okvir za usklajene referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika na ravni Unije.

(13) Poleg tega je treba jasno razlikovati med referenčno vrednostjo za nizke emisije ogljika in referenčno vrednostjo za ugodno ogljično bilanco. Medtem ko bi bilo treba sredstva, ki so podlaga za referenčno vrednost za nizke emisije ogljika, izbrati s ciljem zmanjšanja emisij ogljika v portfelju indeksov v primerjavi z glavnim indeksom, bi moral indeks za ugodno ogljično bilanco vsebovati samo elemente, katerih prihranki emisij presegajo njihove emisije ogljika.

(14) Vsako podjetje, katerega sredstva so izbrana kot podlaga za referenčno vrednost za ugodno ogljično bilanco, bi moralo prihraniti več emisij ogljika, kot jih proizvede, in zato imeti pozitiven vpliv na okolje. Upravitelji premoženja in portfeljev, ki trdijo, da sledijo naložbeni strategiji, ki je skladna s Pariškim sporazumom o podnebnih spremembah, bi morali zato uporabljati referenčne vrednosti za ugodno ogljično bilanco.

(15) Številni upravljavci referenčnih vrednosti trdijo, da njihove referenčne vrednosti sledijo okoljskim, socialnim in upravljavskim ciljem (ciljem ESG). Vendar uporabniki navedenih referenčnih vrednosti nimajo vedno potrebnih informacij o tem, v kolikšni meri metodologija navedenih upravljavcev referenčnih vrednosti upošteva navedene cilje ESG. Obstoječe informacije so tudi pogosto razpršene in ne omogočajo učinkovite primerjave za namene čezmejnih naložb. Da bi udeleženci na trgu lahko sprejemali informirane odločitve, bi bilo treba od upravljavcev referenčnih vrednosti zahtevati, da razkrijejo, kako njihova metodologija upošteva dejavnike ESG za vsako referenčno vrednost ali skupino referenčnih vrednosti, ki se promovira kot referenčna vrednost, ki sledi ciljem ESG. Navedene informacije bi bilo treba razkriti tudi v izjavi o referenčnih vrednostih. Za upravljavce referenčnih vrednosti, ki ne promovirajo ciljev ESG ali teh ciljev ne upoštevajo, ta obveznost razkritja ne bi smela veljati.

(16) Iz istih razlogov bi morali tudi upravljavci referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco objaviti svojo metodologijo, ki jo uporabljajo pri izračunu. V navedenih informacijah bi bilo treba opisati, kako so bila izbrana in tehtana sredstva, ki so podlaga, ter katera sredstva so bila izključena in zakaj so bila izključena. Upravljavci referenčnih vrednosti bi morali tudi opredeliti, kako se referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika razlikujejo od osnovnega glavnega indeksa, zlasti glede uporabljenih uteži, tržne kapitalizacije in finančne uspešnosti sredstev, ki so podlaga. Da bi upravljavec referenčnih vrednosti ocenil, kako referenčna vrednost prispeva k okoljskim ciljem, bi moral razkriti, kako

so se izmerili ogljični odtis in prihranki ogljika sredstev, ki so podlaga, njihove zadevne vrednosti, vključno s skupnim ogljičnim odtisom referenčne vrednosti, ter vrsto in vir uporabljenih podatkov. Da bi upravitelji premoženja lahko izbrali najustreznejšo referenčno vrednost za svojo naložbeno strategijo, bi morali upravljavci referenčnih vrednosti pojasniti razloge, ki so podlaga za parametre njihove metodologije, in pojasniti, kako referenčna vrednost prispeva k okoljskim ciljem, vključno z njenim učinkom na blažitev podnebnih sprememb. Objavljene informacije bi morale vključevati tudi podrobnosti o pogostosti pregledov in uporabljenem postopku.

(17) Poleg tega bi moral upravljavec referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco razkriti ugodno ogljično bilanco vsakega sredstva, ki je podlaga in vključeno v navedene referenčne vrednosti, pri čemer bi moral določiti metodo, ki je bila uporabljena pri ugotavljanju, ali prihranki emisij presegajo ogljični odtis naložbenega sredstva.

(18) Da se zagotovi nenehno upoštevanje izbranih ciljev blažitve podnebnih sprememb, bi morali upravljavci referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco redno pregledovati svoje metodologije in uporabnike obvestiti o uporabljenih postopkih za vsako pomembno spremembo. Upravljavci referenčnih vrednosti bi morali ob uvedbi pomembne spremembe razkriti razloge za to spremembo in pojasniti, kako je sprememba skladna s prvotnimi cilji referenčnih vrednosti.

(19) Da bi se povečala preglednost in zagotovila ustrezna raven usklajenosti, bi bilo treba na Komisijo prenesti pooblastilo za sprejemanje aktov v skladu s členom 290 Pogodbe o delovanju Evropske unije, da se dodatno opredeli minimalna vsebina obveznosti glede razkritja, ki bi morale veljati za upravljavce referenčnih vrednosti, ki upoštevajo cilje ESG, ter da se določijo minimalni standardi za usklajevanje metodologije določanja referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco, vključno z metodo za izračun emisij ogljika in prihrankov ogljika, povezanih s sredstvi, ki so podlaga, ob upoštevanju metod okoljskega odtisa izdelkov in okoljskega odtisa organizacij, kot so opredeljene v točkah (a) in (b) točke 2 Priporočila Komisije 2013/179/EU[30]. Zlasti je pomembno, da se Komisija pri svojem pripravljalnem delu ustrezno posvetuje, vključno na ravni strokovnjakov, in da se ta posvetovanja izvedejo v skladu z načeli, določenimi v Medinstitucionalnem sporazumu o boljši pripravi zakonodaje z dne 13. aprila 2016. Za zagotovitev enakopravnega sodelovanja pri pripravi delegiranih aktov Evropski parlament in Svet prejmeta vse dokumente istočasno s strokovnjaki iz držav članic, njuni strokovnjaki pa se lahko sistematično udeležujejo zasedanj strokovnih skupin Komisije, ki zadevajo pripravo delegiranih aktov.

(20) Uredbo (EU) 2016/1011 bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

[30] Priporočilo Komisije 2013/179/EU z dne 9. aprila 2013 o uporabi skupnih metod za merjenje in sporočanje okoljske uspešnosti izdelkov in organizacij v njihovem življenjskem krogu (UL L 124, 4.5.2013, str. 1).

SPREJELA NASLEDNJO UREDBO:

Člen 1

Spremembe Uredbe (EU) 2016/1011

Uredba (EU) 2016/1011 se spremeni:

1. v člen 3(1) se vstavita naslednji točki 23a in 23b:

„(23a) ‚referenčna vrednost za nizke emisije ogljika' pomeni referenčno vrednost, pri kateri so sredstva, ki so njena podlaga, za namene točke 1(b)(ii) tega odstavka izbrana tako, da ima posledično portfelj referenčne vrednosti manj emisij ogljika v primerjavi s sredstvi, ki vključujejo standardno referenčno vrednost, ki je tehtana s kapitalom in oblikovana v skladu s standardi, določenimi v delegiranih aktih iz člena 19a(2);

(23b) ‚referenčna vrednost za ugodno ogljično bilanco' pomeni referenčno vrednost, pri kateri so sredstva, ki so njena podlaga, za namene točke 1(b)(ii) tega odstavka izbrana na podlagi dejstva, da njihovi prihranki pri emisijah ogljika presegajo ogljični odtis sredstva, in ki je oblikovana v skladu s standardi, določenimi v delegiranih aktih iz člena 19a(2);";

2. člen 13 se spremeni:

(a) v odstavku 1 se doda naslednja točka (d):

„(d) pojasnilo, kako ključni elementi metodologije iz točke (a) odražajo okoljske, socialne in upravljavske (ESG) dejavnike za vsako referenčno vrednost ali skupino referenčnih vrednosti, ki sledi ciljem ESG ali jih upošteva.";

(b) vstavi se naslednji odstavek 2a:

„2a. Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejetje delegiranih aktov v skladu s členom 49, da se dodatno opredeli minimalna vsebina pojasnila iz točke (d) odstavka 1.";

3. v naslovu III se vstavi naslednje poglavje 3a:

„Poglavje 3a

Referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčne vrednosti za ugodno ogljično bilanco

Člen 19a

Referenčne vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčne vrednosti za ugodno ogljično bilanco

(1) Zahteve iz Priloge III se skupaj z zahtevami iz naslovov II, III in IV ali namesto njih uporabljajo za zagotavljanje referenčnih vrednosti za nizke emisije ogljika in referenčnih vrednosti za ugodno ogljično bilanco in prispevanje podatkov zanje.

(2) Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejetje delegiranih aktov v skladu s členom 49, da se podrobneje določijo minimalni standardi za referenčne

vrednosti za nizke emisije ogljika in za referenčne vrednosti za ugodno ogljično bilanco, vključno z:

(a) merili za izbiro sredstev, ki so podlaga, in po potrebi merila za izključitev sredstev;

(b) merili in metodo za tehtanje sredstev, ki so podlaga v referenčni vrednosti;

(c) metodo za izračun emisij ogljika in prihrankov ogljika, povezanih s sredstvi, ki so podlaga.“;

4. v člen 27 se vstavita naslednja odstavka 2a in 2b:

„2a. Za vsako zahtevo iz odstavka 2 izjava o referenčnih vrednostih vsebuje razlago, kako se odražajo okoljski, socialni in upravljavski dejavniki za vsako zagotovljeno in objavljeno referenčno vrednost ali skupino referenčnih vrednosti, ki sledi ciljem ESG ali jih upošteva.

2b. Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejetje delegiranih aktov v skladu s členom 49, da se podrobneje opredelijo informacije iz odstavka 2a.“;

5. doda se besedilo Priloge k tej uredbi.

Člen 2

Ta uredba začne veljati dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

V Bruslju,

Za Evropski parlament	*Za Svet*
Predsednik	*Predsednik*