

V Bruselu dne 6.7.2021
SWD(2021) 182 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o evropských zelených dluhopisech

{COM(2021) 391 final} - {SEC(2021) 390 final} - {SWD(2021) 181 final}

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů legislativního návrhu týkajícího se evropských zelených dluhopisů
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší?
1) Navzdory rozšířenému používání tržních standardů pro zelené dluhopisy může být pro investory nákladné a obtížné určit pozitivní dopad dluhopisových investic na životní prostředí a porovnávat různé druhy zelených dluhopisů. 2) Pro emitenty znamená absence společných definic zelených ekonomických činností nejistotu, pokud jde o to, co je považováno za legitimně zelené, a mohou tak v některých odvětvích čelit rizikům poškození dobré pověsti vyplývajících z možných obvinění z klamavé ekologické reklamy (tzv. <i>greenwashingu</i>). 3) Roztříštěnost tržních postupů může pro emitenty znamenat další náklady. Tyto tři problémy souvisejí 1) s absencí jasných a harmonizovaných definic zelených projektů a zelených dluhopisů a 2) s nejednotností, nedostatečnou transparentností a otázkami ohledně vnímaného nebo skutečného střetu zájmů na trhu externího posouzení. Tyto problémy zvyrazňují riziko budoucího narušení trhu v důsledku klamavé ekologické reklamy a mohou vést k situaci, kdy nebude investováno dostatečné množství prostředků do projektů s významným dopadem na klima a životní prostředí, což bude bránit dosažení cílů EU v oblasti životního prostředí.
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?
Cílem je lépe využít potenciál jednotného trhu a přispět tak k naplnění klimatických a environmentálních cílů EU, a to umožněním dalšího rozvoje trhu s vysoce kvalitními zelenými dluhopisy, a zároveň minimalizovat narušení stávajících trhů zelených dluhopisů. Toho by se dosáhlo vytvořením nového dobrovolného standardu pro vysoce kvalitní zelené dluhopisy, který by 1) zlepšil schopnost investorů tyto dluhopisy rozpoznat a důvěřovat jim, a 2) usnadnil vydávání těchto dluhopisů vyjasněním zelených definic, harmonizací postupů externího posouzení a snížením potenciálního rizika poškození dobré pověsti pro emitenty.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?
Trh se zelenými dluhopisy má ze své podstaty mezinárodní charakter, kdy účastníci obchodují a využívají služeb externího posouzení bez ohledu na hranice. Opatření na úrovni EU se předejde riziku roztříštění evropského trhu zelených dluhopisů a souvisejících služeb externího posouzení a zároveň se podpoří rovné podmínky pro subjekty působící na těchto trzích. Existuje řada interakcí s dalšími relevantními právními předpisy na úrovni EU, jako je např. nařízení o taxonomii.
B. Řešení
Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována?
Posouzení dopadů bere v úvahu řadu možností napříč třemi rozměry politiky v porovnání s výchozí úrovní: 1) Rozsah působnosti standardu pro emitenty zelených dluhopisů: 1) dobrovolný přístup, kdy by emitenti zelených dluhopisů měli svobodu rozhodnout se, zda se danému standardu podřídí, či nikoli, nebo 2) povinný přístup, kdy by všechny zelené dluhopisy vydané v EU nebo vydané emitentem sídlícím v EU musely využívat budoucí standard. 2) Regulatorní úprava týkající se externích posuzovatelů zelených dluhopisů, které jsou v souladu se standardem pro evropské zelené dluhopisy: 1) pověřit orgán ESMA povolováním externích posuzovatelů evropských zelených dluhopisů, a to s omezeným dohledem a požadavky na dohled, a 2) obdobně jako v případě varianty 1), ale na základě přísnějšího rámce. 3) Případné poskytnutí flexibility státním emitentům, kteří chtějí využívat evropský zelený dluhopis, v porovnání s nestátními emitenty: 1) žádná flexibilita, 2) flexibilita, pokud jde o požadavky související s dluhopisy, nebo 3) flexibilita, pokud jde o požadavky související s dluhopisy a pokud jde o nařízení EU o taxonomii. Na základě analýzy různých variant se doporučuje, aby: 1. byl evropský zelený dluhopis vytvořen jako dobrovolný standard sladěný s osvědčenými tržními postupy a taxonomií EU; 2. byl orgán ESMA pověřen povolováním externích posuzovatelů evropských zelených dluhopisů, a to s omezenými požadavky na dohled, a 3. byla státním emitentům poskytnuta flexibilita, pokud jde o požadavky související s dluhopisy, ale nikoliv pokud jde o nařízení o taxonomii EU.
Kdo podporuje kterou možnost?
Posouzení dopadů je podporováno zpětnou vazbou ze dvou online konzultací na toto téma dokončených v roce

2020 (cílená konzultace o standardu EU pro zelené dluhopisy (167 odpovědí) a veřejná konzultace o obnovení strategie udržitelného financování (648 odpovědí)):

- Velká většina zainteresovaných stran podpořila myšlenku dobrovolného standardu EU pro zelené dluhopisy, jak jej navrhla technická expertní skupina pro udržitelné financování.
- Velká většina respondentů vyjádřila podporu regulačnímu režimu pro externí posuzovatele pod dohledem orgánu ESMA, přičemž mnoho z nich požadovalo proporcionální režim, což naznačuje, že většina zainteresovaných stran by zpravidla upřednostňovala variantu mírnějšího nebo více cíleného dohledového režimu.
- Státní emitenti zelených dluhopisů v EU byli rovnoměrně rozděleni v otázce flexibility, pokud jde o taxonomii, nicméně vyjádřili silnou podporu zachování soudržnosti mezi státními a firemními emitenty.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti?

Upřednostňovaná varianta vychází z osvědčených tržních postupů v oblasti vykazování a externího posuzování a ze souladu s taxonomií EU. Díky tomu by se z evropského zeleného dluhopisu stal nejpřednější standard z hlediska transparentnosti a ekologické důvěryhodnosti, a to v souladu se záměrem rozvoje a podpory trhu s kvalitnějšími zelenými dluhopisy. Navrhovaný dobrovolný standard by ve spojení s mírným dohledovým přístupem zajistil, že cíle budou dosaženy tím nejehospodárnějším a nejefektivnějším způsobem.

Dobrovolný standard by oslovil emitenty vysoce kvalitních zelených dluhopisů, z nichž mnozí vyjádřili evropskému zelenému dluhopisu podporu, jelikož by jim umožnil jasněji komunikovat své výsledky a závazky v oblasti životního prostředí vůči investorům a dalším subjektům. Zároveň by se tím předešlo rušivým dopadům na stávající trhy zelených dluhopisů, které by mohly volně fungovat dál. Mírnější a cílený dohledový přístup k externím posuzovatelům by pro emitenty a investory zvýšil transparentnost postupů externího posouzení, zlepšil harmonizaci určitých aspektů různých přístupů a vyřešil problémy související se střetem zájmů, aniž by odrazoval stávající poskytovatele od toho, aby fungovali jako posuzovatelé pro evropské zelené dluhopisy.

Celkově by tento standard poskytl zřetelné výhody z hlediska důvěry, což by se mohlo promítnout do cenových výhod kompenzujících náklady v rámci dluhopisu a poskytnout emitentům novou pobídku pro jeho využívání. Stejně tak je možné, že emitenti budou chtít využíváním tohoto standardu prokázat silnější odhodlání k ochraně životního prostředí. Investorům by byl poskytnut segment zelených dluhopisů, který zajišťuje vysoký stupeň integrity trhu, transparentnosti a srovnatelnosti. Tato iniciativa by investorům poskytla větší možnost volby.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost?

Tato iniciativa by vyžadovala omezené investice, jak ze strany orgánu ESMA, tak i ze strany externích posuzovatelů, kteří se rozhodnou přihlásit. Orgánu ESMA mohou vzniknout jednorázové náklady a minimální průběžné náklady ve formě nákladů na další pracovní síly, odbornou přípravu a také nákladů na zřízení infrastruktury IT. Externím posuzovatelům mohou vzniknout další náklady, pokud chtějí být v souladu se standardem. Poplatky za dohled by měly vzhledem k omezené velikosti trhu být prozatím na minimální úrovni. Aby mohli získat povolení ze strany orgánu ESMA, museli by posuzovatelé vynaložit určité přímé náklady na zajištění souladu s předpisy a na právní poradenství, jakož i organizační náklady. Tento standard by byl pro emitenty plně dobrovolný. Potenciální náklady na využívání standardu vznikají hlavně kvůli nákladům, které mohou být přeneseny ze strany externích posuzovatelů, jakož i nákladům souvisejícím s uplatňováním taxonomie. Náklady související s uplatňováním taxonomie by však již byly vynaloženy na základě jiných iniciativ (např. [směrnice o podávání zpráv podniků o udržitelnosti](#)), a tudíž částečně kompenzovány.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Používání tohoto standardu by bylo pro emitenty z řad malých a středních podniků dobrovolné. Dalším cílem standardu pro evropské zelené dluhopisy je omezit zvyšování nákladů nad úroveň jiných tržních standardů, a to i pro potenciální emitenty z řad malých a středních podniků. V závislosti na velikosti a četnosti emisí mohou být tyto náklady v relativním vyjádření přesto vyšší u emitentů z řad malých a středních podniků než u větších emitentů. Předmětný rámec si klade za cíl přilákat i menší externí posuzovatele, a to omezením rozsahu regulačních požadavků a vyžadovaných organizačních změn. Větší posuzovatelé však mohou mít oproti menším hráčům na trhu výhody z hlediska nákladů, zejména kvůli svému (již) regulovanému statusu na základě jiných regulačních rámců. V konečném důsledku je předpokládán zvýšení nákladů malé a nemělo by poškodit konkurenční postavení menších posuzovatelů.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Tento právní předpis by se uplatňoval přímo a vyžadoval by jen omezené provádění ze strany vnitrostátních správních orgánů. Upřednostňovaná varianta režimu dohledu zajišťovaného ze strany orgánu ESMA by také měla minimální dopad na vnitrostátní rozpočty.

Očekávají se jiné významné dopady?
Tato iniciativa usnadňuje identifikaci vysoce kvalitních zelených dluhopisů na trhu. Zvýšení transparentnosti by mělo zlepšit efektivitu trhu a nasměrovat více investic do kvalitnějších zelených projektů a aktiv, zejména ve spojení s novými požadavky na zveřejňování vyplývajících z jiných částí širšího akčního plánu pro udržitelné financování. Tyto faktory by měly pomoci evropskému hospodářství k rychlejšímu přechodu na uhlíkově neutrální a celkově méně znečišťující technologie a výrobní procesy.
D. Návazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána?
Doporučuje se tuto politiku přezkoumat po uplynutí přiměřené doby od začátku jeho použitelnosti.